



実践で見えた災害支援
—連携のポイント—

熊本発

地震／豪雨

実践で見えた
災害支援
—連携のポイント—

熊本地震 写真で見る復興への道のり 県内各地の被災状況



実践で見た 災害支援 —連携のポイント—



地震の被害を受けた直後の熊本城天守閣＝2016年4月16日



阿蘇大橋崩落＝2016年4月16日



益城町内で地表に出現した断層
＝2016年4月17日



多くの建物が倒壊した西原村の布田地区＝2016年4月20日

居場所を求めて避難



倒壊した住宅のがれきで埋め尽くされた道路＝2016年4月20日、益城町



益城町保健福祉センターで熊日朝刊を読む避難者＝2016年4月15日午前5時ごろ



本震発生後、避難者が殺到した西山中。校庭は自家用車で埋まり、車中泊で一夜を明かす人も多かった＝2016年4月16日夜、熊本市中央区



校舎内が開放され、続々と入っていく避難者たち（熊本市内の五福小）＝2016年4月16日午前3時45分過ぎ

それぞれの避難所にて



車いす利用者の避難を受け入れている熊本学園大＝2016年5月



ラジオ体操を提案し毎日実施することにより＝2016年4月20日



益城町内に設置したペット同行避難者用のテント村＝2016年5月



テント村内に設置されたペット預かり所＝2016年6月



避難所となっている城東小（熊本市）の体育館。段ボール製ベッドが設置された＝2016年4月24日

県内外から多くの支援



県内外から大勢のボランティアが詰めかけた熊本市花畑広場の受付会場
=2016年4月22日



避難所となっている西原村の河原小体育館で行われた炊き出しの様子=2016年4月23日



花畑広場で受け付けをした後、説明を受けるボランティアたち=2016年4月22日



給水所で持参したポリタンクに水をためる住民
=2016年4月16日

支援を調整、そして連携へ



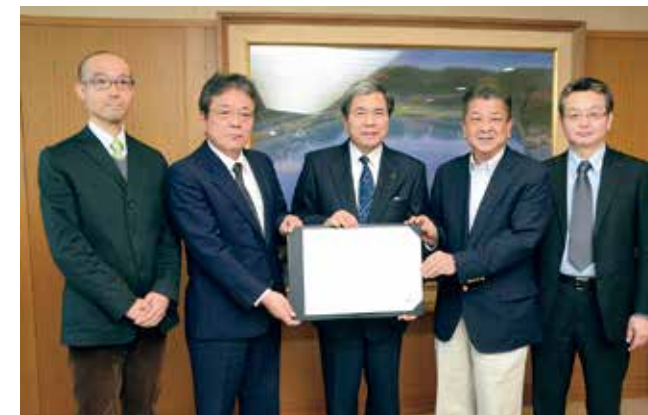
避難所でニーズを聞き取るNGOスタッフ=2016年4月



各地から「うまかな・よかなスタジアム」に集まった支援物資。ボランティアらがトラックへの積み込み作業に追われていた=2016年4月22日



地震で破損した屋根瓦を撤去し、ブルーシートをかぶせるボランティア
=2016年4月25日



被災者支援で連携協定を結んだKVOAD（左2人）、蒲島郁夫知事（中央）、JVOAD（右2人）=2017年3月

仮設団地、仮設住宅での暮らし



熊本県内最大規模の516戸が並ぶ応急仮設住宅「テクノ仮設団地」＝2016年10月



急ピッチで建設が進む応急仮設住宅（西原村）＝2016年6月



みなし仮設住宅住民との交流会「つながるエリア」＝2017年9月

経験と知見を共有



JVOAD開催「第2回災害時の連携を考える全国フォーラム」のオープニングパネルディスカッションで熊本地震の状況を発表＝2017年5月



県内団体の活動充実をバックアップする目的で開いた「復興経験と知見をつなげる活動研修」＝2017年11月



JPF助成事業のモニタリングの様子。活動の相談に応じるなど事業終了まで伴走した＝2017年7月



県域仮設団地の自治会長らが、東北の災害公営住宅を視察した「先災地視察研修ツアー」＝2017年11月

仮の住まいから新たな生活へ



空室が目立つようになった仮設団地
=2019年7月



テクノ仮設団地で災害公営住宅へ転居
する被災者を手伝うボランティアら
=2020年3月



テクノ仮設団地のイオン閉店に伴い、感謝状贈呈式の後、店舗の前で記念
撮影する従業員や住民ら=2020年6月

進む復興 災害公営住宅と集落再生



《マンションタイプ》災害公営住宅「南熊本第二団地」の落成式で
テープカットする関係者（熊本市）=2019年12月



《アパートタイプ》熊本地震の被災者向けの災
害公営住宅「秋津第二団地」（熊本市東区）
=2020年3月



《戸建タイプ》西原村河原地区に完成した災害
公営住宅。隣の家とは芝生や小道でつながって
いる=2018年6月



《集落再生》熊本地震から5年を経て、復旧工事が完了した西原村の大切
畑地区=2021年4月

さらなる災害 新型コロナウイルス、熊本豪雨



新型コロナウイルス感染拡大に対応するため、益城町が実施した風水害時の避難所訓練。職員同士が間隔を空けて対応を検証した
＝2020年5月



令和2年熊本豪雨。球磨川の氾濫で甚大な被害を受けた球磨村の渡地区。奥は人吉市方面
＝2020年7月



豪雨支援のために熊本市から県民を限定してバスで被災地入りしたボランティアら＝2020年7月



豪雨で被災した民家で流木を切ったり、災害ごみを運び出したりするボランティアら
＝2020年7月

熊本地震から学んだ知見を生かす



熊本豪雨被災時、感染症拡大防止に配慮した避難所の様子＝2020年7月



熊本地震でも活躍した「くまもと友救の会」が、家具などの災害ごみをトラックに積み込む様子＝2020年7月



オンラインも併用して現場と情報を交換する「火の国会議」＝2020年7月

未来への道すじ



益城町木山仮設団地の追悼行事で、前震発生と同時刻の午後9時26分に黙とうする参加者たち＝2022年4月



益城町復興まちづくりセンターの完成を祝ってテープカットする関係者ら＝2020年3月



益城町復興まちづくりセンターで熊本地震の被害や復興の様子を伝える町民＝2020年4月



熊日記者から熊本地震の被災状況などの説明を受けるバスツアーの参加者ら。奥は崩壊した阿蘇大橋＝2022年5月



復旧が完了し、約5年ぶりに一般公開された熊本城天守閣＝2021年6月

はじめに

近年、地震や台風、豪雨などによる自然災害が多発しており、各地の被災現場では被災状況と支援状況をさまざまな関係者間で共有する「情報共有会議」が開かれるようになってきました。こうした「情報共有会議」の本格的な導入のきっかけとなったのが2016年の熊本地震です。

JPF（ジャパン・プラットフォーム）は、2016年4月16日の本震直後から現地入りし、国内外における支援経験をもとに、災害弱者やジェンダーへ配慮しながら緊急支援を実施してきました。同年10月以降は、「つなぐ」をキーワードに、県域および市町村域で行われた「情報共有会議」をサポートするとともに、「復興期の仮設支援」「地元主導の生活再建を支える人材育成」「人材を支える基盤整備」を3本柱に、地元の人々が力を合わせて復興に向かう「地域力強化」を目指す事業を展開してきました。

2016年の地震の被災から復興への道半ばであった2020年7月、熊本県は豪雨災害にも見舞われました。それは、かつて経験したことのない新型コロナウイルス感染症が日本でも拡大し始めた時期に発生した最初の大災害でした。「全国から多くの支援関係者が駆けつけ、力を合わせて災害を乗り越える」という従来の支援方法を大きく変えなくてはならない試練を経験することとなったのです。

新型コロナウイルス感染症の拡大下での支援活動では、オンラインを使った「情報共有会議」の導入や熊本地震で経験を積んだ県内の支援者たちの活躍など、新しい支援のカタチが生まれました。2020年はコロナ禍前後の災害対応の違いをはっきりと見ることができる「時代の分かれ目」と言っても過言ではありません。2016年4月の熊本地震直後から支援を続けてきたJPFもその「分かれ目」を間近に見てきました。

本書は、2016年の熊本地震直後から現在にいたるまでJPFが取り組んできた支援連携の構築に焦点を当て、地元でつぶさに被災と復興を見つめてきた熊本県の地元紙「熊本日日新聞」記事を参考に、当時の状況や課題を詳述。記者の目から見た支援団体や支援の変化、コロナ禍で強いられた支援の連携体制の変化も含めています。

熊本地震の概要、連携の意義と課題、対応の事例、被災しながらも支援活動を続けてきた支援関係者などへのインタビュー、そして災害対応の総括と学びなどを掲載しています。一部の章の最後には、JPFとしてのまとめや提言を記しました。実践を通して見えた「中間支援に期待される役割」をまとめた本書が、今後の災害時の連携・調整の具体的なヒントになれば幸いです。

2023年1月
特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム
事務局長 高橋 丈晴

〈JPFとは〉
ジャパン・プラットフォーム（JPF）は、NGO、経済界、政府が対等なパートナーシップのもとに協働し、2000年に発足した日本の緊急人道支援のしくみです。

平時より、三者および多様な人々が、強みや資源を生かして連携できるプラットフォームとして機能し、国内外の自然災害による被災者、紛争による難民・国内避難民に、迅速かつ効果的に日本からの支援を届けています。

CONTENTS

熊本地震 写真で見る復興への道のり

はじめに

第1章 熊本地震 被害の概要

地震発生	18
人的被害	19
その他の被害	20
避難状況	20
災害公営住宅	23
地震による経済状況	23
被災者支援のあり方	24

第2章 「三者連携」熊本の実践

なぜ三者連携なのか 「ボランティア元年」以降の進化と課題	26
起点は東日本大震災の「反省」	27
欠かせない民間の力	28
県域初の情報共有会議「火の国会議」	32
目指すは課題解決	35
三者連携…多様な主体	40
強みを発揮、だから「三者」で	42
NPOの個性、専門性を発揮	43
三者をつなぐ「中間支援」の役割	47
行政との接点…もう一つの会議体	48
より身近に…市町村域でも	48
イニシアチブは誰が…社協、NPOなどの調整・つなぎの重要性	51
〈まとめ〉点と点をつなぐ被災者支援コーディネーションが要	54

第3章 復興期の支援

「格差」と「平時の課題」	58
仮設住宅入居者（建設型、借り上げ型）支援	58
地域支え合いセンターの実践と課題、NPOの連携	63
在宅被災者支援	66
県外避難者支援	67
復興期における支援団体の関与のあり方	69
〈まとめ〉タイミングとキーパーソンを見極め、きめ細かな支援を	75

第4章 地域力強化へのサポート

地元主導の生活再建を支える人材育成	81
「支援」を支える－支援金と助成金	89
〈まとめ〉資金だけでは成し遂げられない真の復興	94

第5章 コロナ禍が突き付ける課題とヒント

コロナ禍への危惧と備え～事前の動き	98
県境が阻んだ支援のつながり	100
在宅避難の拡大	110
コロナ禍の三者連携	117
〈まとめ〉コロナ禍での災害支援活動から得られた教訓	120

第6章 実践者に聞く

体制つくる行政、実働する社協、「もれ」埋めるNPO 「人と人との結び付き」で連携が可能に	124
◎熊本県社会福祉協議会参与 吉本 裕二さん	
◎熊本県社会福祉協議会職員 池尻 憲二さん	
◎特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）代表理事 樋口 務さん	
経験者の助言もとに支援団体を見極め つながり生かし町の防災力高めたい	129
◎熊本県益城町危機管理課長 岩本 武継さん	
情報共有会議で得た成果を課題解決へ 重要なのは支援に対する共通認識	132
◎特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）事務局長 明城 徹也さん	
被災者ニーズに対応する支援者を支援 「誰一人取り残さない」を実践したい	135
◎特定非営利活動法人まもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）事務局次長 岳中 美江さん	
住民主導で支援の「隙間を埋める」 「この指とまれ」で募り課題解決に	138
◎熊本県大津町長 金田 英樹さん	
民間は「行政ができないことをやる」 多様な主体が協働できる土台づくりを	141
◎「災害支援ネットワークおかやま」世話人 石原 達也さん	

第7章 支援者のつながりの変化を見る

NPOの活動と連携会議体の設置	146
課題の変化と民間支援連携	147
支援ネットワークを俯瞰してみる	149
〈まとめ〉ネットワークが支援のもれやむらの防止に果たした役割	155

第8章 挑戦し続けた6年、挑戦し続けるこれから

初めての計画された支援連携	158
---------------	-----

あとがき	164
------	-----

参考資料	167
------	-----

第1章

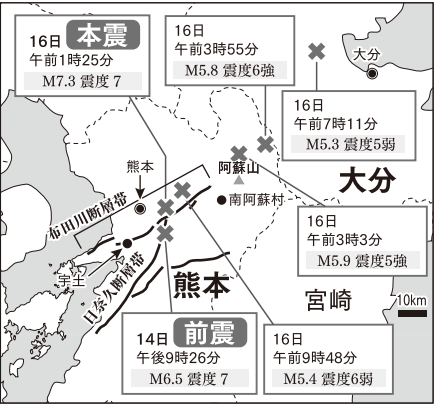
熊本地震 被害の概要



地震発生

2016（平成28）年4月14日午後9時26分、熊本県のほぼ中央に位置し、熊本市東部と接する益城町で「震度7」の地震が起こった。マグニチュード（M）は6.5。これは後に「前震」と呼ばれる揺れで、およそ28時間後の16日午前1時25分には、阪神・淡路大震災と同程度で前震を上回るM7.3の「本震」が発生。2度目の震度7が益城町や隣接する西原村を襲い、熊本県のほぼ全域で震度6の揺れが観測される大地震となった。いずれも熊本県を北東から南西に横断する布田川・日奈久断層の一部がずれて生じた直下型地震だが、局所的だった前震と異なり、本震の被害は大分県でも生じるなど広域化した。特に熊本県各地の被害は著しく、熊本市と周辺の熊本都市圏や、山地が広がる阿蘇、上益城地区などで深刻な被害が生じ、都市と農山村の双方に被害が及ぶ広域災害となった。

気象庁は「平成28年（2016年）熊本地震」と命名した。震度7の連続発生だけでなく、震度5～6強の地震が計25回（うち4月14～16日に18回）も起きるなど激しい揺れが頻発。震度1以



熊本地震6年の動き	
2016.4.14	午後9時26分ごろ、前震が発生。益城町で震度7／熊本城二の丸の石垣崩落
4.16	午前1時25分ごろ、本震が発生。益城町と西原村で震度7／国道57号寸断、阿蘇大橋崩落
4.17	避難者最大18万3882人（指定避難所集計分）
4.18	車中泊の女性がエコノミークラス症候群で死亡
4.25	熊本地震を激甚災害指定
4.27	被災家屋2万7千棟と熊本県発表
5.19	天皇、皇后両陛下が南阿蘇村や益城町の避難所を慰問
6.5	甲佐町で県内初となる仮設住宅入居開始
6.18	宇城市松橋町の当尾仮設団地に第1号の木造集会施設「みんなの家」
6.21	20日夜からの大雨に伴い、熊本市など4市町で6人が死亡
8.14	南阿蘇村で収容された遺体を行方不明だった阿蘇市の大学生、大和晃さんと確認
7.17	益城町のテクノ仮設団地の入居始まる
8.30	県災害対策本部が解散
11.18	県内最後の避難所閉鎖
2017.2.16	県内の罹災証明書の交付申請が20万件を超えたことが判明
2.17	熊本市秋津中央公園仮設住宅に「みんなの家」完成
4.3	益城町の仮設団地で「孤独死」が判明
8.27	南阿蘇村の長陽大橋ルートが開通
8.31	南阿蘇村立野地区で約350戸の断水が約500日ぶりに解消
2018.7.6	西原村河原地区で、県内初となる災害公営住宅（復興住宅）への入居始まる
9.27	益城町木山地区の復興土地区画整理事業計画を国土交通相が認可
12.28	県が被災した建物の公費解体と災害廃棄物処理を終えたと発表
2019.2.22	県内の避難指示や長期避難認定が全て解除
4.14	前震から3年。仮住まいの被災者は前年より2万1千人余り減り、3月末現在で1万6519人（7304世帯）
9.14	県道熊本高森線俵山ルート、3年5カ月ぶりに全線開通
10.5	熊本城の特別公開スタート
2020.3.31	県内の復興住宅整備が全て完了。12市町村で計68団地・1715戸に
4.10	復興住宅で初の「孤独死」確認
4.14	前震から4年。県庁で遺族20人が参列して犠牲者追悼式。新型コロナウイルスの感染拡大を警戒で規模縮小
7.4	熊本豪雨発生。死者65人、行方不明2人
8.8	JR豊肥線肥後大津－阿蘇間が復旧し、豊肥線全体で運行を再開
9.30	県内最大の建設型仮設住宅、テクノ仮設団地（益城町）が閉鎖
10.3	国道57号の北側復旧道路と現道が開通
2021.3.7	崩落した阿蘇大橋に替わる国道325号新阿蘇大橋（南阿蘇村）が開通
4.12	県内26市町村が震災関連死と認めた割合（認定率）に、0～60.6%の開きがあったことが県の集計で判明
5.17	益城町が役場庁舎の新築工事に着工。被災した庁舎建て替えを決めた県内8市町のうち最後の着工
2022.2.5	全国自治協会が熊本地震の被災自治体に「災害見舞金」の給付を進める途中で、受け取りが終わっていない県内10市町村に対し、大幅な減額を示していることが判明。当初の被害規模の見積もりが過小だったことが要因とみられる
4.14	熊本地震の前震から6年

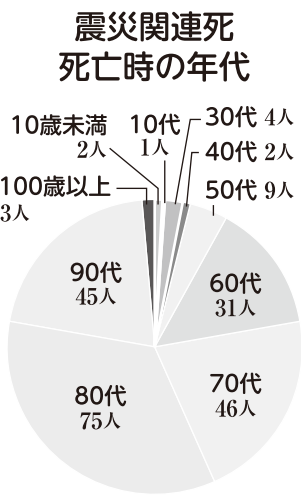
上の有感地震は4,484回（2018年4月末までの2年間）に達し、特に本震当日は1日だけで1,222回を数え、70秒に1回という頻度だった。繰り返される地震と「また震度7が来るのでは」という恐怖が多くの被災者を苦しめ、心身にダメージを与えた。

人的被害

地震が引き起こした建物の倒壊や土砂崩れによる「直接死」で50人が亡くなり、重軽傷者は2,800人を超えた。この中には「前震」でいったんは避難したものの、戻った自宅で「本震」に遭い、崩れた家の下敷きになった例も少なくない。阪神・淡路大震災以降に定められた耐震基準は「繰り返す激震」を想定しておらず、連続地震が被害を拡大させた。また、基準を満たした家屋でも、軟弱な地盤が大きな揺れを引き起こして全壊したケースもあった。

そして「二次災害死」で5人が死亡。これは震災発生から2カ月後、熊本県内を襲った集中豪雨で、地震で亀裂が入るなどしていた土地に大量の雨が降り注ぎ、土石流や土砂崩れが起こったことによる被害だった。

さらに特筆すべきは「震災（災害）関連死」の多発だ。被災後に受けた心身のダメージによって命を落としたケースで、自治体が認定した災害関連死者数は218人（2022年12月現在）。直接死の4.4倍に達している。大分県でも3人が関連死で亡くなった。



避難所などでの過酷な状況が影響したと思われるがちだが、熊本県のデータを見ると関連死に至る直前に被災者がいた場所で「避難所」は5.1%。最多は「自宅」の39.6%だった。さまざまな事情で避難所に入れなかった、あるいは入らなかった高齢者らが自宅にとどまり続けた結果とみられ、「在宅避難者」への関わり必要性がクローズアップされた。

また、災害関連死者の77.5%を70代以上が占めている。当時の高齢化率は全国平均で27.7%（熊本地震の翌年）。高齢化率が14.6%だった1995年の阪神・淡路大震

災での犠牲者の大半は直接死で、関連死の割合は14%ほどだった。熊本地震の関連死が直接死の4倍を超え、大半が高齢者だった背景には、人口減少と同時に超高齢社会となった日本の大きな構造変化がある。人口減はさらに進み、高齢化率は2065年に38.4%に達すると推計されている。超高齢社会において「関連死をどう防ぐか」。これは熊本地震が改めて突き付けた防災・減災の重要テーマだ。

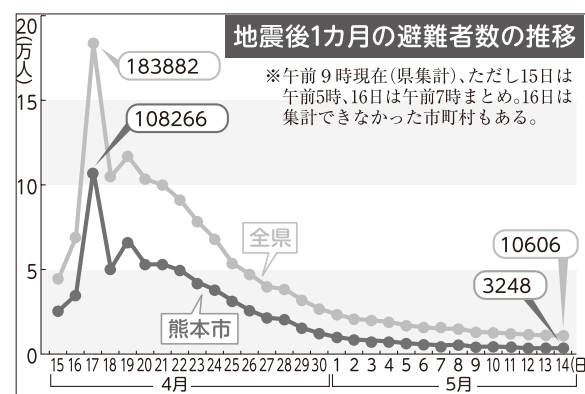
その他の被害

内閣府の試算によると、熊本地震による社会インフラや住宅、企業の保有設備への被害総額は最大3兆8千億円に上る。熊本県内の家屋被害（豪雨による関連被害含む）は、全壊8,657棟、半壊3万4,389棟、一部損壊15万5,223棟など、計19万8,648棟。一戸建て住宅に限らず、比較的強い構造のマンションなども多数被災した。災害対応拠点となるはずの市庁舎がつぶれ、完全に使えなくなったケースも。学校や自治体の体育館では耐震化された建物本体は無事でも、屋内の天井材や照明器具など「非構造部材」が落下して避難所の役割を果たせなくなった所もあった。地盤の液状化による被害も多発した。

インフラ被害は、斜面の大規模崩落や阿蘇大橋の落橋などで国道57号など複数の道路、JR豊肥線や南阿蘇鉄道が通行不能になったほか、九州新幹線も脱線して一時不通に。水道は最大44万5千世帯超で断水、電力も最大47万7千戸で停電するなどして暮らしに深刻なダメージを与えた。さらに自動車・家電部品や半導体を製造する県内工場が被災した影響でサプライチェーンが寸断され、全国各地の工場で操業がストップする事態に陥った。大量の物資を被災地に届ける「プッシュ型支援」が政府主導で行われたが、物資の保管・分配、末端への配送体制が追い付かず、被災自治体に求められる「受援力」も課題となった。

避難状況

避難者のピーク数は本震翌日に熊本、大分両県で集計された19万6,325人で、うち熊本県は18万3,882人だったというのが公式なデータだ。県人口のおよそ1割に達し、避



難所の開設期間は最長7カ月に及んだ。

ただ、この数字は自治体が把握した指定避難所での集計分のみ。2回の震度7を含む地震の頻発で、実際には次なる倒壊を恐れ、体育館など建物内への避難を避けた被災者は少なかった。

多かったのはマイカーなどを寝床にした「車中泊」だ。ボランティア団体等の支援を受けた「テント泊」や指定避難所以外の集会場への避難なども多数。損壊した自宅などにとどまったり、軒先に仮の小屋を設けたりするなどした「在宅避難」も多く、実際の避難者は公的な集計をはるかに上回るとみられている。

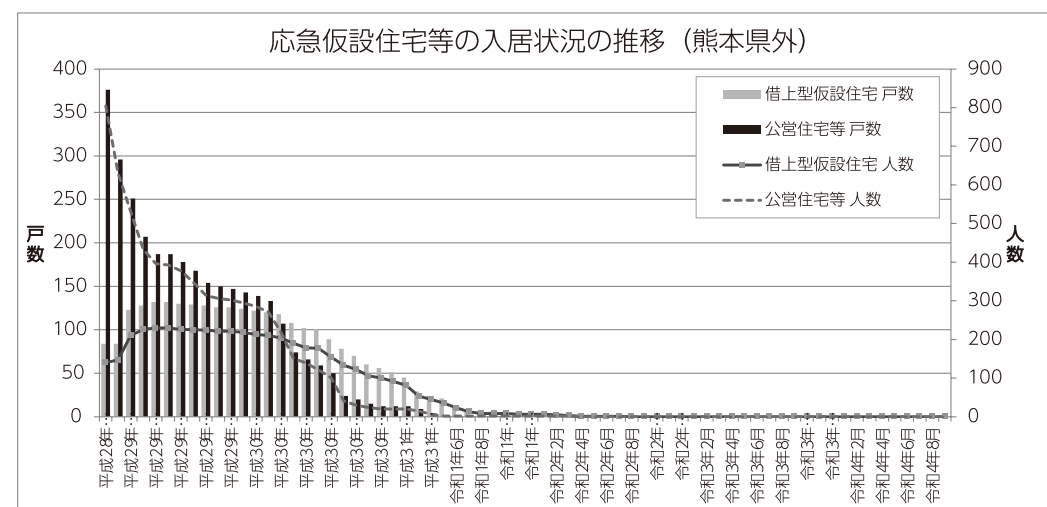
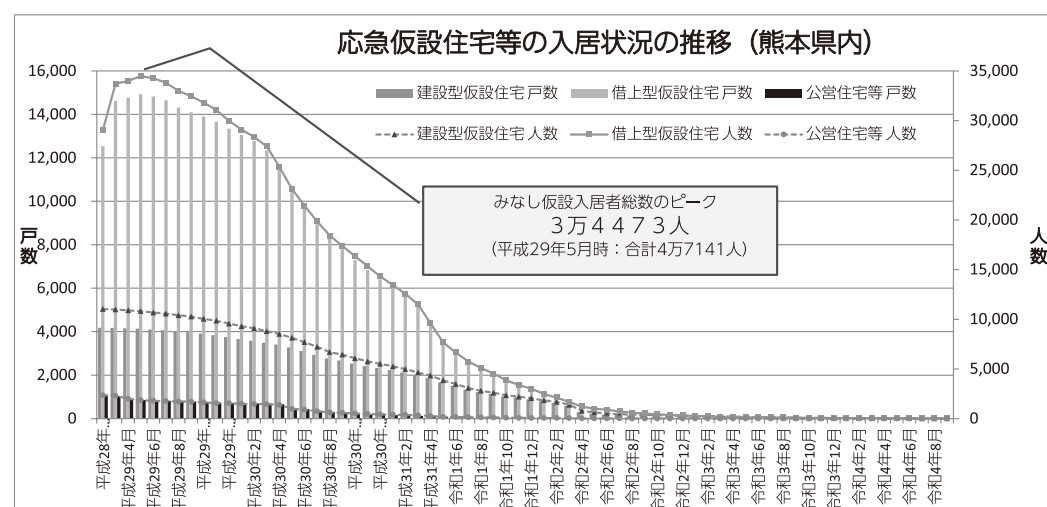
こうした指定避難場所以外に身を寄せた被災者は、行政による把握が遅れ、支援物資や生活再建に欠かせない情報が十分に届けられなかった。その結果、再建手続きが進まず、数年経過しても被災家屋にとどまり、再建の道筋が見えないまま苦境に置かれた被災者も。特に普段から福祉施設などとのつながりがなかった障害者や家族の中には、支援を求める声すら挙げられない人もいた。弱い立場の人がより深刻な状況に追い込まれるという事態が被災現場で起きていた。

また、長期の避難先であり、本格的な生活再建までの仮住まいとなる「応急仮設住宅」が熊本県内の被災者向けに確保された。プレハブや木造の「建設型仮設住宅」は県内16市町村に4,300戸超が整備され、ピーク時に約1万人が入居。アパートや貸家など民間賃貸住宅を利用する「借り上げ型仮設住宅」（みなし仮設住宅）は約1万6千戸に及び、2万8千人近くが身を寄せた。さらに九州を中心に全国各地の自治体が提供した公営住宅など1,800戸超で約3千人が暮らした。

建設型仮設住宅の規模は500戸を超える大型仮設団地から、10戸に満たない団地までさまざま。急ぎ建設場所の確保が必要とはいえ、交通の便が悪い場所、街中の公園内に設置されるなど立地条件もそれぞれ異なった。大型のテクノ仮設団地は熊本空港近くの街から離れた場所にあり、当初入居希望者が少ないと予想されたことで、バスを通したり、スーパーや店舗を入れたりするなどした結果、最終的には便利が良い仮設団地となった。また、多くの避難者が居住するため住民同士の見守りも意識的に実施された。一方で小規模の団地には支援が入りにくく、支援に偏りが出るようになった。建設型仮設住宅は、退去後は撤去となるが、一部の団地では災害公営住宅として継続して住めるよう、木造の仮設住宅も用意された。借り上げ型仮設住宅は既にある住宅にそのまま住めることから、生活環境の質を大きく落とすことなく即座に避難することができると考えられた。避難所での集団生活が難しい避難者や、プライバシーの保護が最優先される避難者にはメリットのある支援だ。しかし、空いている物件に

入ることになるため、必ずしも自宅の近くで用意できるとは限らず、地域コミュニティから分断されるだけでなく、周囲から避難者と認識しづらいため、支援が届きにくいというデメリットも生じた。

被災者の生活再建に合わせて順次、それぞれの入居者は減少したが、地震発生から6年が経過した2022年4月時点で建設型仮設住宅21戸に59人、みなし仮設住宅14戸に32人がとどまっており、長期にわたる避難・仮暮らしは続いている。



災害公営住宅

地震発生から約4年後の2020年3月末、復旧・復興における最重要課題である「すまいの再建」に向けて整備が進められてきた災害公営住宅は、12市町村、68団地、1,715戸の建設がすべて完了した。

5階建てを超えるマンションタイプ、アパートタイプ、戸建てタイプとさまざまで、これらのなかには、建設前から住民が過去の被災地への視察や有識者との協議を重ね、行政に提案し実現した例もある。

災害公営住宅の整備の内訳

熊本市	8団地	326戸	西原村	2団地	57戸
宇土市	1団地	25戸	南阿蘇村	4団地	94戸
宇城市	10団地	181戸	御船町	7団地	100戸
阿蘇市	4団地	71戸	嘉島町	4団地	54戸
美里町	2団地	10戸	益城町	19団地	671戸
大津町	4団地	74戸	甲佐町	3団地	52戸

（熊本県土木部「復旧・復興のあゆみ」資料より）

地震による経済状況

熊本地震の発生により、熊本県を中心に九州地域の経済は深刻な打撃を受けたものの、復旧・復興が速やかに進展したことにより、その影響は概ね一時的なものに留まった。

前震があった2016年4月14日に九州経済産業局災害対策本部が設置され、翌日には九州経済産業局はじめ支援機関に特別相談窓口が設置された。同年9月26日にグループ補助金の第1回目の交付が決定し、2020年10月30日に全ての交付決定が完了している。

経済の影響を分野別にみると、生産は、発生直後は落ち込みが見られたものの、設備の復旧等により早期に回復。その後は自動車や半導体を中心とした需要拡大を背景に、被災前を上回る水準で推移した。

観光は阿蘇地域が大きな被害を受けたものの、宿泊施設の復旧や「ふっこう割」等の支援により、こちらも早期に回復。インバウンド需要等により、概ね地震前と同等以上の水準を維持している。雇用に関しては復興需要もあり、地震による影響は特に

見られない。

被災者支援のあり方

被害・避難の状況は多種多様で、その結果、適切な支援が届かず「取り残される存在」となった被災者は少なくなかった。そういった人々に目を向け、サポート面で重要な役割を果たしたのが、災害支援や各分野で豊富な活動経験を持ったボランティア組織である。行政による把握が遅れた車中泊や在宅避難の被災者を掘り起こし、支援対象となっていなかったみなし仮設住宅の入居者らを積極的に支援。混乱が生じていた指定避難所には、東日本大震災など過去の災害被災地で運営ノウハウを身に付けていた団体がサポートに入るなどして被災者の避難生活を支えた。

活動に当たっては民間団体と行政機関、社会福祉協議会による三者連携体制が構築された。熊本地震は、この三者による情報の共有や支援活動の役割分担が進む転機となったといわれている。【第2章】以降で具体的な活動状況や成果、今後に生かしたい課題・問題点などを詳述する。

第2章

「三者連携」熊本の実践



なぜ三者連携なのか 「ボランティア元年」以降の進化と課題

日本における「ボランティア元年」は、阪神・淡路大震災が起きた「1995年」だ。苦境に立つ被災者を助け、支えようとさまざまな活動が展開され、全国各地から駆け付けた個人ボランティアは137万人に上ったとみられたりする。しかし、当時は組織的にボランティアを受け付けたり、支援のニーズを拾い上げたりする公的セクターはなく、目の前のニーズに応えるそれぞれの活動がいわば“ゲリラ的”に繰り広げられた。災害時の被災者支援への機運が大いに高まる一方で、多くの活動を調整する仕組みが事前に組み立てられておらず、大きな混乱が発生したといわれている。

2000年代になると、個人ボランティアを災害ボランティアセンター（VC）が受け入れることが主流になる。転機は台風が10個も上陸し、新潟県中越地震があった「2004年」。その年だけで、全国で87もの社会福祉協議会（社協）が災害VCを開設したからだ。この年、内閣府が防災ボランティア活動検討会を設置し、政府として防災ボランティア活動にかかる検討を始めた。また、翌年には、災害VC運営を支える企業や市民団体のネットワーク「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）」が発足するなど、災害時における「市民協働」が注目を集めた。以降、市町村社協が中心となって災害VCを運営する仕組みが定着し、各地の地域防災計画に反映されるのが常となった。

一方、災害VCと並行して注目される存在となってきたのが、独自に現地入りして被災者のニーズを把握し、支援活動に当たるNPOなど民間団体だ。災害VCには、熱意を持って支援を行おうとする人々が集まってくるが、必ずしも経験やノウハウは持ち合わせていない。応じられる活動は限定的で、特に危険が伴う活動を経験のないボランティアに任せるわけにはいかないのが実際だ。また、被災者の多様な暮らしぶりや被災状況、長期化する避難生活から生じる支援ニーズを的確に把握し、対応していくことの全てを災害VCが担うのは難しい。こういった状況を補うように、存在感を高めているのが活動実績があり、専門性の高いノウハウを持つ民間団体である。

行政も含め、災害VCを担う社協、そして、NPOなど民間団体による「三者」の連携や、有効な支援活動につながるコーディネートの重要性がクローズアップされたのが2011年の東日本大震災である。

起点は東日本大震災の「反省」

東日本大震災で活動したボランティアは推計550万人に上る。このうち災害ボランティアセンターなどを通じて活動した「個人ボランティア」は150万人だったが、NPOなど民間団体を介したボランティアは「個人」をはるかに上回る400万人を数えた。さまざまなジャンルで専門性を発揮し、ノウハウに長けた民間主導のボランティア活動は被災者の避難生活や生活再建を支えたが、一方で関係者間の連携不足が指摘されている。「動きがばらばらで“空中戦”になってしまった。連携を欠き、支援のもれ、むらが生じた」。こういった課題を反省し、善後策として進められていたのが特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD、当時は準備会、東京都）の設立である。

2016年4月14日夜に起きた熊本地震（前震）は、JVOAD設立総会を2カ月後に控えた中での災害発生だった。2013年から設立準備に入っていたものの、その時点では準備会だったJVOADは「震度7」の地震発生を受けて当時唯一の常駐スタッフ（事務局長）を翌15日には熊本に投入。既に関係性を構築していた国（内閣府防災）や災害支援の経験が豊富な民間団体のつなぎ役となったほか、熊本県を拠点とした中間支援組織（NPO）との連携を図り、災害時の本格的な三者連携を進める起点となった。

＜主な災害とボランティア活動＞ （発生年）（名称）（延べ参加人数）			＜ボランティアの潮流＞	＜政府の対応＞
平成7年	阪神・淡路大震災	約137.7万人	★ボランティアが被災者支援活動を行う機運が高まる（ボランティア元年） ★多数のボランティアが入り、大混乱 ★社会福祉協議会が災害ボランティアセンターの設置・運営を担うことが主流になる ★NPO、NGO、企業等がボランティア活動（災害VCを通らないボランティアが約400万人） ★専門性のある支援者により、幅広いニーズに対応 ★ネットワーク化が課題に ★NPOボランティアの活動を調整する「中間支援組織」の必要性が注目 ★行政・NPO・ボランティアの三者連携による「情報共有会議」が機能（火の国会議） ★中間支援組織JVOADが設立 ★被災地で情報共有会議が機能 ★県別・全国で情報共有会議が機能	■災害対策法改正（H7年） 行政が『ボランティアによる防災活動の環境整備』に努める旨明記 ■防災ボランティア活動検討会 H16年から内閣府にて開始 ■災害対策法改正（H25年） 『行政がボランティアとの連携に努める』旨明記 防災基本計画も改正 ■「ガイドブック～三者連携を目指して」（H30年4月） ■防災基本計画改定（H30年） 「中間支援組織を含めた連携体制の構築を図る」旨明記
平成9年	ナホトカ号海難事故	約27万人		
平成16年	台風23号	約5.6万人		
平成16年	新潟県中越地震	約9.5万人		
平成19年	能登半島地震	約1.5万人		
平成19年	新潟県中越沖地震	約1.5万人		
平成21年	台風9号	約2.2万人		
平成23年	東日本大震災	約150万人	★被災地で情報共有会議が機能 ★県別・全国で情報共有会議が機能	■「ガイドブック～三者連携を目指して」（H30年4月） ■防災基本計画改定（H30年） 「中間支援組織を含めた連携体制の構築を図る」旨明記
平成26年	広島豪雨災害	約4.3万人		
平成27年	関東・東北豪雨災害	約4.7万人		
平成28年	熊本地震	約11.8万人		
平成29年	九州北部豪雨	約6万人		
平成30年	平成30年7月豪雨	約26.3万人		
平成30年	北海道胆振東部地震	約1.1万人		

※内閣府資料「三者連携ネットワークのフロンティア」より

欠かせない民間の力

災害対策基本法は災害発生時、「住民を保護」することが国・都道府県・市区町村の責務であると明記している。具体的には、被災状況の情報収集や情報発信、対処方針を決める「災害対策本部」の設置・運営、被災施設の復旧と被災者の支援を担い、さらに、支援活動を実施する機関・団体等の活動環境整備、多様な主体との協力体制の構築も重要な役割とされている。

その中で、かつて一切触れられていなかったボランティアについては、阪神・淡路大震災が起こり「ボランティア元年」といわれた1995年の法改正で「ボランティアによる防災活動の環境の整備」を国や地方公共団体に求めるとする記述が初めて登場。さらに東日本大震災後の改正（2013年）で「ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性を鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない」と記され、災害時のボランティア活動に関する行政の責務がより明確になった。

この背景には近年続く大災害の実態があるだろう。比較的被害が限られる災害であればともかく、規模の大きい災害が起ると、地元自治体は、なすべき業務が許容量をはるかに超え、同時に職員自身や家族も被災した中での対応を求められるという窮地に陥ってしまう。しかも多くの自治体は災害対応の経験・ノウハウに乏しいのが現実である。一方で、NPOなど民間団体の中には全国各地で発生する災害の被災地での活動実績を重ね、それぞれの得意分野でノウハウを蓄積している組織が少なくない。災害が発生すれば人員を投入する機動性も持ち合わせており、災害時の支援活動の一翼を担う存在となっている。

熊本地震では実際にどのような事態が生じ、行政と民間団体の連携が進んだのだろうか。

（1）混乱、疲弊…自治体の苦悩

熊本地震で震度7が連続して発生した益城町。9割超の住宅が被災し、ピーク時は町人口の半分に近い約1万6千人が避難所に身を寄せた。役場庁舎も被災し、町は別の公共施設に災害対策本部を設置。しかし、町内の各区長（自治会長）らの連絡先は固定電話の番号しか把握しておらず、町の行政機能を移したことの周知や、区長を通じた情報収集もままならない。町民の安否情報の確認も消防、警察、自衛隊に頼るしかなかった。

特に地震発生直後、町職員（約250人）は目の前の事態への対応で精いっぱい。救急車が来ない中にけが人を病院へ搬送したり、避難所でトイレに詰まった汚物を取り除いたり、物資を配布したりとさまざま。多くの職員が地震直後に駆け付けた先で、なし崩し的に避難所運営に当たらざるを得なかった。「避難所では次々と問題が起こり、なかなかその場を離れられなかった」

取材ノート

大きな支障が出た行政機能

▶災害時の意思決定機関「災害対策本部」を構成する課長級職員も避難所に張り付いたため、会議を開けたのは連日、夕方以降。当時は補佐役の副町長も置いておらず、急を要する判断・指示が町長に集中。町の意思決定が滞り、他県からの応援職員による支援にもブレーキがかかった。



▶仮設住宅入居や家屋解体など被災者が公的支援を受ける上で欠かせない「罹災証明書」の発行は、準備段階から混乱を極めた。役場庁舎が使えず、電算システムも一時停止。避難所運営など役場の業務が増大して人手不足に陥り、発行は地震発生から1カ月以上が過ぎた2016年5月20日にずれこんだ。初日から住民が詰め掛け、急きょ「1日先着700世帯限定」としたが整理券を求める住民で夜明け前から行列に。当時の担当者は「一刻も早く発行しなければと必死だったが、発行業務に関するノウハウがなく手探り状態。会場もなく、人手不足も痛かった」。

▶災害ごみ・がれきの1次仮置き場の確保など初動は早かったが、避難所対応に職員を取られ、現場に配置できたのは数人。災害がれき処理の経験もノウハウもなく、運営は混乱。多種多様ながれきが混在したまま積み上がり、中には危険物と思われるものもあった。環境省から分別するよう指導が入るが、防災行政無線や回覧板は使えないため住民に周知できず、ここでも混乱が生じた。

災害対応において行政機関、特に市区町村は大きな責務を背負うが、組織を構成する職員も住民であり、被災者である。しかし、家族らと離れ、公務を奮闘しながらも、住民の不満や怒り、クレームといった矛先が向けられるという厳しい状況は、どの被災地でも起こっている。熊本地震に限らずこれまで大災害に直面した多くの市区町村では、職員が心身を病み、休職・離職を余儀なくされたり、自死を選んだりするケースも生じてしまった。行政機能を建て直し、地元職員を支える重要な戦力となるのは、全国知事会などを通じて各地から派遣される自治体職員で、その応援体制は社会的に確立された仕組みとなっている。益城町を含め、熊本地震で熊本県や被災市町村に投入された全国の自治体職員は3カ月で延べ4万7千人。この中にはそれぞれの地元で災害対応を経験していた職員も少なくなかった。

さらに自治体職員を側面支援し、被災者の避難生活や暮らしの再建を支えたのは、全国から駆けつけた市民の力。被災地での活動経験やノウハウに長けたNPOなどの民間団体のパワーであった。

(2) “穴”を埋める民間の経験・行動力

災害被災地に向け、全国の自治体が多くの応援職員を派遣する仕組みもありながら、なぜ民間の力が欠かせない存在になるのだろうか。熊本地震の支援活動に関わった民間団体の関係者が語る言葉に大きなヒントがある。「災害支援は『虫の目、鳥の目』が重要だ」

被災者一人一人に寄り添い、その実態を踏まえて具体的な支援活動を行っていくのが「虫の目」の視点だとすれば、状況を俯瞰して情報を整理し、支援をつなぐ役割が「鳥の目」だ。熊本地震の被災地で奮闘した民間団体によるボランティア活動からも、その役割の大切さと意義が見えてくる。

熊本地震の被災自治体は当初、いわゆる指定避難所に身を寄せた避難者支援を進め

軒先、テント、車中泊…

熊本地震の県内避難者が1800人を切る中、軒先避難や車中泊など避難所以外で避難を続ける住民の現状をほとんどの市町村が「把握できない」としていることが13日、熊本日日新聞社の調査で分かった。地震発生から4カ月で全壊した自宅に住み続ける人や、県外避難の実態もつかみきれず、被災者の支援や生活再建に影響が出そうだ。

【30面に掲載記事】

熊本地震 きょう4カ月

熊本県	1,800人
大分県	1,200人
佐賀県	1,100人
福岡県	1,000人
山口県	900人
広島県	800人
岡山県	700人
兵庫県	600人
奈良県	500人
和歌山県	400人
三重県	300人
滋賀県	200人
京都府	100人
大阪府	100人
兵庫県	100人
徳島県	100人
香川県	100人
愛媛県	100人
高知県	100人
福岡県	100人
佐賀県	100人
大分県	100人
熊本県	100人

避難全容行政つかめず

「虫の目、鳥の目」の視点で被災者の実態を把握し、支援につなぐ役割が求められる。熊本地震の被災地で奮闘した民間団体によるボランティア活動からも、その役割の大切さと意義が見えてくる。

るだけで手いっぱいの状態だった。一方でさまざまな事情から避難所に入らず、あるいは入れなかった被災者が膨大な数に及んだのは間違いないが、そういった「避難所外避難者」に対する公による把握や支援は相当期間にわたって実行されなかった。

熊本日日新聞が地震発生から4カ月後に行った被災自治体16市町村の実態調査では、在宅避難や車中泊など避難所以外で避難を続ける住民の現状をほとんどの市町村が「把握できない」としていることが判明。自宅敷地内の納屋やテントなどに寝泊まりしていた「軒先避難」は15市町村、車中泊は14市町村が「把握していない」「把握できない」と答えており、物資や情報の提供など被災者の避難生活や暮らしの再建に欠かせない支援が届いていない状況が明らかになった。各自治体は事態を放置していたというより、状況を理解しながらも、次から次に押し寄せる事態への対応に忙殺されていた。また、支援の枠組みの“隙間”に置かれた避難者に対し、その把握・支援に人員や態勢を充てるまでに至っていないという災害法制上の課題もあったと思われる。ただ、在宅避難など避難所外避難の課題は、東日本大震災でも長く問題が放置され、その後に改善の必要性が指摘されていた。その教訓は遠く離れた九州・熊本に届かず、共有されていなかった。

そのような中、いち早く現場を駆け回っていたのが従来、ホームレスの人など生活困窮者に寄り添う活動を続けていた熊本県内外の民間支援団体。地震発生直後にネットワーク組織「ここをつなぐ『よか隊ネット』」を結成し、炊き出しや相談業務に応じながら、車中泊の実態調査を進め、行政の手が行き届きにくい被災者の支援に乗り出していた。活動は特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワークが呼び掛け、よか隊ネットに加え、東日本大震災や広島市土砂災害でも活動した、当時一般社団法人ピースボート災害ボランティアセンター、現在一般社団法人ピースボート災害支援センター（PBV、東京都）が駐車場での調査と支援に参加。昼間は不在で、夜は車のドアをノックしにくいなど、アプローチが難しい車中泊避難者への具体的な調査を重ね、回答者の8割超から「行政から支援に関する情報を直接聞いていない」回答を得るなど、情報が届きにくい環境にある実態を明らかにした。データを踏まえて、県と熊本市に車中泊の実態把握などを求める要望書を提出。これは、弱者支援にこだわる「虫の目」の視点が生かされたケースだろう。

このほかにも「虫の目」が発揮されたケースは数多いが、熊本地震でも多発し、2019年9月に千葉県など広い範囲で台風15号が被害をもたらした「破損した屋根からの雨漏りを防ぐブルーシート張り」は民間の力が特に発揮された分野だ。

屋根の上で作業する必要があるシート張りは危険性が高く、熊本地震では実際に高

所からの転落で死傷する事故が多発。一方でシート張りを専門とする業者や公的機関も見当たらず、敷設できたとしても十分なノウハウがないままに張ったシートはすぐに風にあおられ、吹き飛ばされてしまった。社協が運営し、一般市民が力を寄せる「災害ボランティアセンター」は、ブルーシート張りのような危険を伴う作業は対象外だ。そこで力を発揮したのは、民間団体である。千葉の台風災害ではさらに発展し、民間団体が自衛隊に対してブルーシート張り講習を施し、官民連携で支援の裾野を広げる取り組みも行われた。

一方の「鳥の目」。情報を整理し、支援をつなぐ役割は「コーディネーション（調整）」ともいわれる。熊本地震で注目され、国内の災害支援活動の大きな転機になったとされているのが行政、社協、そしてNPOなどの民間団体の「三者」が本格的に連携し、専門性の高い団体や企業などの得意分野と被災者の支援ニーズを結んだコーディネーション。日本初の本格的な県域での情報共有会議の舞台となった「火の国会議」は熊本地震の被災者支援で大きな力を発揮し、その後の災害被災地で同様の情報共有会議が設けられるなど「三者連携」のモデルケースとなっている。

県域初の情報共有会議「火の国会議」

災害時の支援活動で重要視されるようになった「コーディネーション（調整）」だが、その根幹には東日本大震災で生じた「支援のもれ、むら」への反省があった。JVOAD準備会が最初に関わった実践例は2015年9月、鬼怒川が氾濫した茨城県常総市で県、市、県・市社協、地元NPO、そしてJVOAD準備会の六者が連携した情報共有会議。さらに改善に向けて枠組みを整えようとしていた矢先に発生したのが熊本地震だった。

JVOADとのパイプが既に出来上がっていた国は初動段階から民間との連携に本腰を入れた。改善が急務とされた避難所の状況について、現地入りしていた政府代表の内閣府副大臣は危機感を募らせていたが、内閣府の防災担当企画官が「NPOが避難所のニーズを吸い上げ、市町村につなぐ。常総六者会議のような場でニーズの『つなぎ』は解決できるはず」と進言。JVOAD準備会の責任者と副大臣を引き合わせ、双方で「避難所支援」の相互協力を申し合わせるという素早い行動を取った。並行してJVOAD準備会は、初対面だった地元の特設非営利活動法人エヌピーオーくまもと（熊本県）とタッグを組み、コーディネーションを担う「中間支援団体」として態勢を整備。被害が拡大した本震の発生から3日後には、県庁敷地内の平屋を会場に県や

厚生労働省、NPOも交えた初めての情報共有会議「避難所支援チームミーティング」（21団体参加）の開催にこぎ着けた。都道府県域を対象とした行政、民間団体、社協などが集まる場合は、さらに2日後に名称を「熊本地震・支援団体火の国会議」として活動を本格化させた。

会議体を立ち上げ、運営するのに欠かせないのが「中間支援」の役割だ。災害現場で汗を流す直接的な支援活動ではなく、「鳥の目」で状況を把握し、実動する多くのNPOなどをコーディネートする立場を担う。災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）や全国社会福祉協議会（全社協）など活動実績が豊富な組織も加わるJVOADがモデルとしたのはNVOAD（全米災害救援ボランティア機構）。企業なども含む官民連携の要を目指し、内閣府や経団連などとも事前協議も重ねていた。そういった下地づくりが幸いし、2015年9月の鬼怒川氾濫で茨城県常総市の六者会議が機能。この市域対象の会議を参考に、さらに県域規模での連携を目指したのが熊本地震での挑戦だった。

熊本市で連夜開かれた火の国会議には県内各地で活動を終えた民間団体のメンバーらが参集。ピーク時には約300団体に達し、貴重な情報交換の場となった。

実際に交わされた情報や具体的な支援活動については別項で詳述するが、有意義な場となるように運営側が力点を置いたポイントがあった。それは「二つの情報」。**【①被災住民の困りごと】**と**【②誰がどのような支援に当たっているか】**で、①から②を引いたものを「支援のギャップ、解決していない課題」として浮かび上がらせ、支援活動の実践が図られた。



取材ノート

被災者支援コーディネーションの参考に

災害時の被災者支援を進める上で重要視されるようになった「コーディネーション（調整）」。JVOADは熊本地震などでの実践を踏まえて、その後、多くの被災地でコーディネーションを担う中間支援組織の立ち上げ、運営をバックアップしてきた。2022年春には「被災者支援コーディネーションガイドライン」を公表。これまで行動を共にしてきた各地の団体や研究者らと、コーディネーションのポイントや実践例を紹介している。一部記述の要点（図はイメージ）を引用すると次の通り。

「被災者支援コーディネーションの定義」として想定される機能

①連携を促進する機能

- ▶「支援団体間の連携の場」「行政・社協・NPO等のセクター間の連携の場」の設置

②全体像を把握する機能

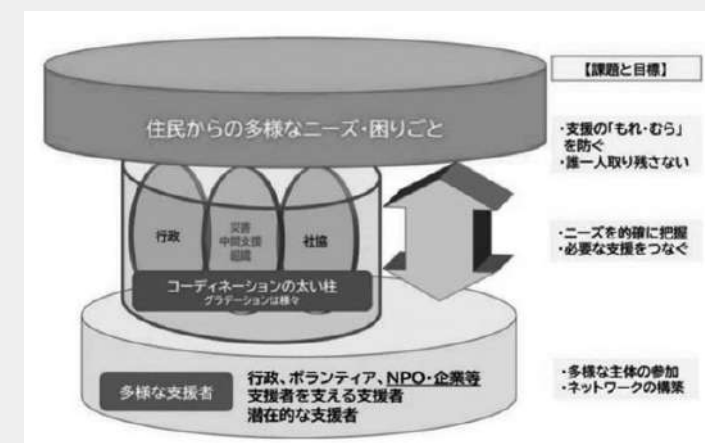
- ▶行政・社協・NPO等の支援関係者を通じた被害状況、ニーズ・課題、支援状況の把握
- ▶現地のニーズを確認するためのチームの派遣・調整
- ▶上記の情報を基にした支援の見立て（活動の種類・期間・量の予測）

③活動を支援する機能

- ▶支援団体への情報提供、情報発信
- ▶支援のマッチング
- ▶その他、物流や支援拠点の整備など事業実施に関するサポート

④課題を解決するための調整機能

- ▶ニーズと支援の状況確認と課題の抽出
- ▶情報共有会議の開催など、支援関係者との情報共有と協議
- ▶行政などへの被災者支援の課題解決のための政策提言、柔軟な制度運用の要請
- ▶支援関係者への過去の事例、法や制度、支援ノウハウなどの提供
- ▶支援団体を通じた、被災者に必要な情報の周知・啓発
- ▶災害支援に関わる担い手の育成



目指すは課題解決

「火の国会議」の初会合を振り返ると、参加した各団体が現場で把握した生の情報が激しく飛び交った。混乱が続いていた被災地では当時、地元の自治体も住民の被災・避難状況をつかみきれていなかった。また、住民も厳しい状況に置かれながらも「困りごと」を周囲に訴えたり、あるいは、自身が何に困り、苦しんでいるかを客観視できないまま、ひたすら耐え忍ぶケースも。被災地での活動経験が豊富であったり、平時から障がい者や高齢者、困窮者らへの支援活動を重ねていたりした民間団体メンバーの的確なサーチ力が、表面に出てにくい現場の苦境や課題を浮き彫りにする役割を果たしたといえる。メディアと災害支援の連携として、他の被災地では例がない熊本日新聞の例を紹介したい。2017年7月20日から2020年4月23日までの計92回（4月23日以降新型コロナウイルス感染症拡大で活動自粛が続き休載）、毎週木曜日の朝刊に、「熊本地震被災者支援ボランティア募集情報」のコーナーを設けた。支援活動団体名と実施可能な支援内容を一覧表（メニュー化）にして掲載、読者である被災者が必要としている支援を申し込める内容だ。窓口は特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD、熊本県）が担い支援をマッチングし、必要な人員を団体間で補完。被災者自身が主体的に活動へ参加できるようコーディネートした。継続的な取材と情報発信が可能だった地元紙に掲載されているという信頼感もあり、ボランティアが減る時期でも県内で協働することにより、被災者のニーズに長期間対応することができた。

取材ノート

「火の国会議」の初会合での主なやりとり

▶行政側の要請

【熊本県】本震で被害が拡大し、物資の過不足が分からない。搬送ルート・人手の確保もままならず、物資を届けられない。民間の力を借りたい。行政・民間・社協などが集まる場をつくりたい。

【内閣府】避難所と避難者が急激に増え、手が回らないので民間の手を借りて何とかしたい。一般の家屋片付けのボランティア受け入れなどの協力も求めたい。

▶支援団体の情報提供・問題提起

【避難所について】

- ・避難所よりも在宅避難（自宅敷地に止めた車など）の人が多い。建物内を恐れ、テントか車中泊で過ごしている。
- ・食料などは届き始めているが、衛生管理の物資が足りない。感染症の危険を感じる。
- ・パーテーションが全くなく、プライバシーが保たれていない。
- ・避難所によって運営の質に差。個別ニーズ（おむつなど）に対応できていない。
- ・セキュリティ（受付）がなく、誰でも入れる。責任者が明確でない。避難所内のアセスメントが必要。
- ・名簿上は400人だが、実際は1,000人ももの避難者でぎゅうぎゅう詰めの避難所がある。
- ・一般の避難所に「福祉避難所」を必要としている人がいる。
- ・民間団体が訪問すると、怪しまれることもある。何らかの形でお墨付きがあればありがたい。←県が腕章を用意。

【支援物資について】

- ・集まってきているが、指定避難所以外に届いていない。把握ができていない。
- ・物資の管理が困難 ←厚労省が人員100人を市町村・避難所に派遣する。現場で連携を取ってほしい。

【被災家屋】

- ・高齢者が疲れており、片付けられないので家に戻れない。

【要配慮者への支援】

- ・車椅子利用者が車で避難している。支援が必要。
- ・公園で一日中、車で過ごしている高齢者が複数。テントで足を伸ばせるようにしたい。
- ・介護サービス事業所の状況が心配。職員が疲弊。

そして、最も重視されたのは「課題解決につながらなければ各団体が集まる意味がなくなる。目的は被災者支援」という認識であった。

参考になったのはJVOAD準備会が地震発生2カ月前に初めて開いた全国フォーラムでの南海トラフ地震発生シミュレーションである。課題を12分野に分け、NPOなどが得意なジャンルで力を発揮しやすくしようと工夫。その源流は、東日本大震災で被災した宮城県・石巻災害復興支援協議会の取り組みだった。この協議会はNPOなど団体の窓口となってそれぞれの活動をコーディネート。「生活支援」「心のケア」など12分科会で構成していた。

熊本地震でも課題を12分野に分けて整理した。これに沿い、それぞれに浮かび上がる課題の解決を目指し、支援者間の連携を促進。火の国会議は【2016年4月19日～6月23日＝毎日】【6月28日～8月25日＝週3回】【8月30日～11月9日＝週2回】【11月15日以降＝週1回】のペースで開かれ、参加団体はそれぞれの専門分野や活動地域を生かして収集した情報を持ち寄り、会議で共有しながら、効率的にシーズやニーズに合った被災者支援の実現が図られた。

取材ノート

熊本版・被災者支援の12分野

- ①炊き出し・食事の提供
- ②避難所（在宅避難者を含む）の生活環境の改善
- ③瓦礫撤去や家屋の清掃
- ④物資配布・輸送
- ⑤医療・レスキュー
- ⑥障がい者や高齢者などの要援護者支援
- ⑦子どもや子育て世代への支援
- ⑧外国人等のマイノリティー支援
- ⑨ボランティア派遣・ボランティアセンター支援
- ⑩団体間のコーディネート
- ⑪資金助成
- ⑫調査・アセスメント

最重要テーマとされた一つが、「避難所の環境改善」だった。地震発生からおおよそ半月後、火の国会議では「大規模避難所は生活環境が整ってきたが、それ以外の避難所は改善が必要」といった報告が絶えなかった。避難の長期化は必至で、生活環境の向上と運営に当たる行政職員の負担軽減が欠かせない。そのために「避難所の状況把握が必要。確かな目とチェックリストがいる」との見解が共有された。

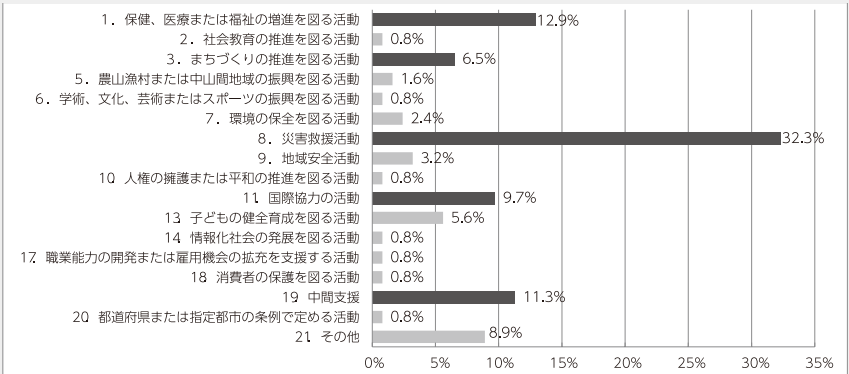
避難所の「質の向上」を巡っては地震発生の直前、内閣府からガイドラインが公表されたばかりだった。「質の向上とは、『人がどれだけ人間らしい生活や自分らしい生活を送ることができるか』。避難所ではぜいたくだという批判は当たらない」とし、「衛生的な環境の維持」などのチェックリストを提示。ただし、このリストは全60ページもあり、混乱する被災地で使うには重厚。そこで熊本県はJVOAD準備会と協

議し、改善に直結する37項目を厳選。A 4判1枚の「避難所運営チェックリスト」をまとめ、訪問調査に入る旨を市町村へ周知。その上で避難所に詳しいNPOメンバーらを抽出した避難所118カ所に集中投入するという官民協働の「避難所の生活環境アセスメント」を実行した。

既に閉鎖された避難所もあり、調査実施は82カ所。聞き取りと目視による現地確認の結果、足腰が悪い人の寝具（段ボールベッドなど）、洗濯できる環境、女性専用の着替え、物干しスペース、授乳スペースなどを整備していた避難所は半数に届いていない実態が明らかになった。心配な避難所を絞り込み、スタッフ派遣や段ボールベッドなどを手配。避難所の集約に当たっては居住スペースを一般、高齢者、子ども連れに区分するなど、成果に結び付けた。

ただ、行政職員がNPOとの付き合いに慣れておらず一部で混乱も。多数の避難所の閉鎖・集約といった刻々と変化する情報が十分に共有されず、避難所のニーズをNPO側がつかめないまま、支援が行き届かないケースもあった。また、医療チームや保健師チームなどが多数被災地に入っていたが、それらの情報が共有されなかった場合があった。

各団体が重視した活動分野



支援PとJVOAD、KVOADが支援団体を対象に実施したアンケートで示された各団体が重視した活動分野

取材ノート

避難所の生活環境の改善

益城町の広安小学校への避難者はピーク時、校庭の車中泊も含め約800人に上った。児童の保護者らが自衛隊提供の白飯をおにぎりにするなど協力し、学校側もサポート。支援団体も駆け付けた。しかし、校舎内は土足で通路と寝床の区別もままならない。当初は学校に複数張り付いた町職員も、行政機能を回復させるため徐々に減らされた。水道の復旧見通しなど情報も不足し、住民の不満が噴出。避難所に残った町職員は「雰囲気が悪くならないようにするので精いっぱい。長期避難は未知のことで、想像

力を発揮して何とか対応していた」。

益城町は、庁内態勢の立て直しと並行し、「避難所の自主運営をサポートしてほしい」とJVOAD準備会に打診。熊本地震の前震発生から13日後、避難所支援の経験がある、PBVのスタッフが運営支援に入った。

サポートを受けた町職員は「自分たちがやってきたことが正しいのか、プロの目でチェックし、修正してくれるのがありがたかった」。学校の再開に向けて避難者が校舎から体育館へ移動する際には、衛生管理やプライバシー確保のため体育館内をカーテンで仕切り、世帯ごとのスペースを地域コミュニティごとに再編。区画を割る通路は親しみやすいよう、くまモンや支援者の名を冠した。さらに通りごとに班を分け、食事の配膳や掃除を分担する仕組みも定着。困難な中でも、住民は次第に落ち着きを取り戻していった。



取材ノート

「熊本モデル」各地に連携の場

熊本地震での「火の国会議」は、相次ぐ大災害の被災地で連携態勢づくりのモデルとなっている。主導したJVOADはその後の災害でも会議の設置や運営をサポートし、2018年の大阪府北部地震では、被災家屋へのブルーシートの敷設といった具体的な支援に反映。同年の西日本豪雨で被災した広島、岡山、愛媛の3県でもそれぞれに連携会議が設けられた。ただ

災害中間支援組織（2022年2月時点）

北海道	北の国災害サポートチーム
岩手県	いわてNPO災害支援ネットワーク（INDS）
埼玉県	埼玉県災害ボランティア団体ネットワーク「彩の国会議」
千葉県	災害支援ネットワークちば（CVOAD）
東京都	東京都災害ボランティアセンターアクションプラン推進会議
長野県	長野県災害時支援ネットワーク（N-net）
静岡県	南海トラフ巨大地震等に備えた災害ボランティアネットワーク委員会 ／静岡県災害ボランティア本部・情報センター
三重県	みえ災害ボランティア支援センター
京都府	京都府災害ボランティアセンター、災害時連携NPO等ネットワーク
大阪府	おおさか災害支援ネットワーク
兵庫県	災害救援ボランティア活動支援関係団体連絡会議
奈良県	奈良防災プラットフォーム連絡会
岡山県	災害支援ネットワークおかやま／NPO法人岡山NPOセンター
広島県	災害支援ひろしまネットワーク会議
福岡県	災害支援ふくおか広域ネットワーク（Fネット）
佐賀県	佐賀災害支援プラットフォーム
熊本県	NPO法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク
宮崎県	NPO法人宮崎文化本舗

務となっている。内閣府は2018年3月、市町村社協による「災害ボランティアセンター」と「行政」「NPOなど」の三者の連携・協働ガイドブックを作成している。

さらに熊本地震での連携態勢づくりの要となったJVOADは、都道府県域ごとに設置が進められている災害中間支援組織の活動支援をサポートしている。普及に当たっては「被災者支援コーディネーション」の周知に尽力。ここでは、①「被災した地域・住民の『ニーズ・困りごと』の把握」と②「支援状況の把握」の2点を捉え、【①－②＝「支援のギャップ」「解決していない課題」】と定義。加えて、①の「ニーズ・困りごと」の把握が限定的であれば支援が届いていない【見えない被災地・被災者】が存在するとの問題意識も掲げながら、これらの課題を解決するために「調整」機能（コーディネーション）を担う災害中間支援組織が必要であるとの認識の共有を図っている。

こうした取り組みにより、熊本地震が先例となった都道府県域の災害中間支援組織は北海道、千葉、東京、長野、大阪、岡山、福岡など18都道府県（2022年2月現在）に拡大している。

また、災害中間支援組織の整備をより加速させようとJVOADは2021年11月、「災害支援そなえ基金」を設立した。これは天皇陛下ご即位に際してJVOADに贈られた御下賜金の一部を活用し、企業や団体、個人からの寄付も含めて基金を設け、災害支援のネットワーク構築や人材育成・スキルアップなどに充てるものだ。

※【災害中間支援組織の定義】「被災者のため、自発的かつ組織的に支援を行うNPO等の活動をサポートし、行政・社協・NPO等などのセクター間の連携を進め、課題解決のための被災者支援コーディネーションを行う組織」＝JVOAD「被災者支援コーディネーションガイドライン」より

三者連携…多様な主体

災害時に支援活動に関わり、ボランティア活動において連携が求められる「三者」とは一般に行政、社協、そしてNPO等の多様な主体のことを指す。

「行政」に該当するのは被災した市町村や都道府県だけでなく、国や知事会、市長会なども含まれ、自治体間の応援職員派遣は東日本大震災以降に定着した仕組みだ。各自治体の社協が主体となって被災者のニーズを把握し、個人ボランティアによる支援活動をコーディネートする「災害ボランティアセンター（VC）」も、地元社協だけでなく、運営ノウハウも持つ全社協の全国ボランティア・市民活動振興センターがバックアップ。2004年の新潟県中越地震での災害VC検証を契機に翌年発足した「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）」は、中央共同募金会やNPO、

企業・経済団体などで構成しており、経験豊富な人材を災害VCに送り込む心強い存在だ。

そして、「NPO等の多様な主体」は文字通り、それぞれに専門性や経験に富んだ多様な主体が想定されている。

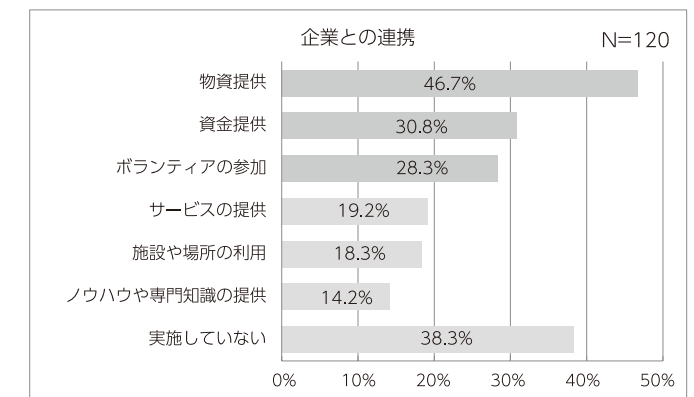
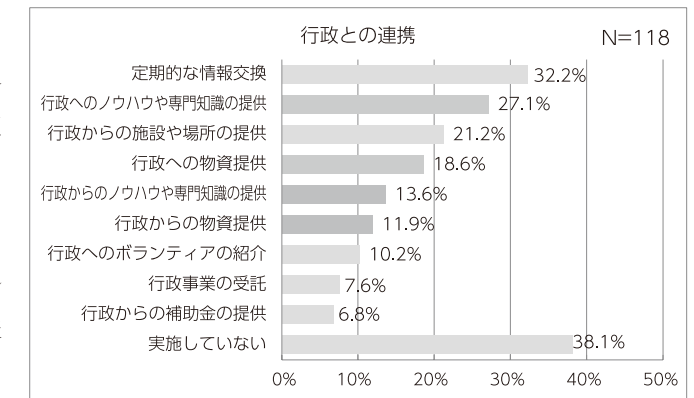
「災害支援に取り組む団体」だけでなく、日ごろは災害に直接関係していない子育て・福祉・教育・文化・スポーツなどさまざまな分野で活動している「ボランティア活動団体」や、そういったボランティア活動を「支える団体」

（中間支援組織など）も含まれる。さらには弁護士、司法

書士、税理士など有資格者や建築、土木などに関する人材を擁する士業関係などの「専門機関・団体」、そして、幅広いジャンルの「企業」、「有志によるグループ」なども「多様な主体」を成す重要な存在だ。

国内では「ボランティア元年」といわれた1995年の阪神・淡路大震災以降、災害発生時に善意の力がさまざまな形で結集される被災者支援のボランティア活動が一定の文化として定着している。関わる人々の広がりが被災者を支える基盤となっているが、それだけに十分な情報共有や連携、コーディネート的重要性が一層高まっている。

熊本地震における支援活動は、この「三者連携」を望ましい仕組みとし、本格的に挑んだ実践の場であった。



支援PとJVOAD、KVOADが支援団体を対象に実施したアンケートで示された、行政・企業との具体的な連携内容

取材ノート

行政間も連携が必要

熊本地震の際、熊本県庁には「県災害対策本部」と内閣府副大臣らによる政府の「現地対策本部（政府現対）」が置かれ、1日2回の合同会議が続けられた。しかし、会議は状況報告に終始。意思疎通の不足や怒りも渦巻き、「互いに言いたいことが言えない空気が流れていた」という。そこで、



熊本県と政府の合同会議

かつて熊本県副知事も務めた総務省出身の内閣官房内閣審議官が政府現対に入り、旧知の県幹部らと調整。合同会議とは別に「本音で情報交換し、対応を詰める場が必要」として「拡大K9」と呼ばれる新しい会議の場をスタートさせた。これは政府現対に派遣されていた農林水産省や経済産業省、国土交通省など9人のメンバーで設けていた国側の会議「K9」（Kは熊本の頭文字）に、県幹部を加えた拡大会議。省庁メンバーは官房長や局長ら幹部級で、「本省への持ち帰り」をせず、解消策をその場で判断することを原則とし、迅速な対応につなげることもできた。「本来なら本省との協議や予算が必要で時間がかかる。県だけであのスピード感は出せなかった」と県幹部。県と国を結び付ける「ミニ霞が関」となった拡大K9は約1カ月続いた。

強みを発揮、だから「三者」で

JVOADによると、熊本地震の被災地支援に当たったボランティア団体はピーク時（2016年5月末）で297団体に上った。うち県内は82団体で、残る7割超を県外が占めた。少人数の任意団体から本格的な法人まで、災害支援に限らず地域防災や環境、人権、福祉など得意分野は幅広かった。「何でもできるわけではないが、それぞれの経験値を生かせるのが各団体の強み」とJVOAD事務局。被災住民と団体間でトラブルが生じることもあったが、「被災者のための活動に真摯に取り組んだ団体がほとんど」。東日本大震災で起きたNPOによる5千万円超の委託事業費横領事件の背景には行政と団体の閉鎖的な関係があったとされるため、「火の国会議」はオープンな場を徹底した。それぞれの活動や姿勢に多くの視線を向けることで、悪質な団体へのチェック機能を働かせたという。

実行力を持った団体の存在も大きかった。例えば、PBV。当初、火の国会議の進行役はJVOAD準備会の一員としてPBV事務局長が担当。支援が必要な報告が挙がるたびに「誰かできますか？」と投げ掛け、机上の議論で終わらせず具体的な課題解決につなげることを徹底した。引き受け団体の呼び掛けを続けたのは「いざとなればピースボートの仲間がいるという安心感があったから」。PBVは地震が起こった2016年に延べ2,700人超を熊本の被災地に投入した。

「三者連携」の特性も生かされた。緊急期の支援物資に関しては、火の国会議で共有された不足物資の情報を直ちに内閣府に連絡し対応。社協とNPO等多様な主体の間では、専門的な知識・経験は不足するものの一般ボランティアが集う災害VCのマンパワーと、専門性に長けた団体のノウハウを結び付け、被災者ニーズに対応できる質・量を確保した支援活動を実践できたケースも。災害支援に当たる幅広い「三者」が集うことで、互いの活動を補完し支援の重複やもれを防ぐ動きにつながった。

また、本書を刊行した特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム（JPF、東京都）のように、中間支援を活動の軸とし、実行力のある災害支援団体をバックアップする団体も。近年は被災者へ分配する義援金だけでなく、民間団体へ「支援金」を助成し、その活動を通じて被災者を支える方法も広がっている。熊本地震ではJPFに対してだけでも、企業などから約4億7千万円の支援金が寄せられ、発災当初から被災地への支援を約5年間継続。緊急期はJVOAD準備会の現地事務所へのコピー機、避難所への洗濯機の設置、加盟NGOへの電気自動車の無償提供を企業連携でつないだほか、加盟団体によるボランティアセンター運営支援、物資支援、介助が必要な避難者を対象とした入浴支援、子ども支援、母子への心のケアなどを実施。避難所支援ではペット同伴用避難所の設置も実施した。復興期からは加盟団体による仮設住宅の自治会活動支援、【第4章】に記載する「地域力強化」事業に役立てられた。

NPOの個性、専門性を発揮

NPOなどは、行政による支援で賄いきれない個別のニーズに対し、きめ細かな支援に努め、支援のもれやむらの解消に尽力した。それぞれの専門性が発揮された分野は多岐にわたる。

【作業支援】

熊本地震で多発した家屋被害に対し、広く対応が求められたのが破損した屋根をブ

ルーシートで覆う作業であった。しかし、危険が伴う高所作業は、経験のない一般ボランティアが活動する災害VCの支援対象外。業者の対応も追いつかない中、無理をして自ら屋根に上った被災者が転落し、死傷する事故也多発した。

そこで、過去の災害でブルーシートを張る作業の経験・ノウハウを持つ支援者たちが重要な役割を果たした。特定非営利活動法人災害救援レスキューアシスト（大阪府）、災害ボランティア団体コミサボひろしまなどの団体は、専門的な技術を生かしてニーズに対応。災害NGO結は他団体のエキスパートらを講師に招き、ブルーシート張りの講習会を開き、安全な支援活動の普及・推進にも力を入れた。

パワーショベルなど重機を要する復旧作業も、専門性の高い分野だ。技術系災害ボランティアネットワークDRT-JAPAN、一般社団法人OPEN JAPAN（宮城県）、一般社団法人口ハス南阿蘇たすけあい（熊本県）といった団体が、重機やオペレーターを投入してがれきの撤去などに奔走。いずれも専門性や経験に長けた技術者集団だ。他にも物流ノウハウを生かして支援物資の受け取りや配布に当たったり、建設業の経験者が補修工事を引き受けたりするケースも。一方で特段の専門性を持たない支援者も、家屋内の片付けや草刈りなどに汗を流し、自らは作業に当たれない高齢被災者らをサポートした。

【医療・福祉】

災害時に役割を果たす公的なチームとしては、厚生労働省が主導し、医師や看護師らで編成する「災害派遣医療チームDMAT」などがあるが、民間の立場で専門性を発揮するボランティア団体も少なくない。熊本地震では避難所生活が長引く子どもたちのストレスを減らそうと、大阪赤十字病院（大阪府）が南阿蘇村の避難所に子どもが中に入って遊べるテント型のキッズルームを設置し、ボランティアらが遊び相手となった。被災した熊本市のクリニックには、福島県いわき市の病院が看護師や臨床工学技士の派遣を続け、患者らへの人工透析を支援。全国訪問ボランティアナースの会



キャンナス（神奈川県）は、要介護者と数多くの一般住民が避難してきた益城町の特別養護老人ホームに看護・介護に長けた専門職を投入した。さらに同町の広安小学校の避難所には医療支援の特定非営利活動法人AMDA（岡山県）も常駐し、避難者の健康を支えた。また、熊本市中央区の熊本学園大学は、車椅子利用者など障がい者や高齢者らに大学施設を開放。福祉を学ぶ学生や専門職に就いた卒業生らが協力して、サポートを要する人々の受け皿となった。

【子ども支援】

小中学校の休校が長引く中で、子どもたちの居場所は限られた。そこで地元のダンススクールはスタジオを無料開放。複数の学習塾は、塾生に限らず広く子どもたちを受け入れ、遊びや学びの場を提供した。避難所となった小学校で、保育士らが子ども向けの「教室」を開き、避難中の児童や園児らと遊技や紙飛行機作りなどを楽しむサポートも。東日本大震災での支援活動も豊富な特定非営利活動法人カタリバ（東京都）は、仮設団地で中学生の学習支援のほか、益城町の中学校にもスタッフを送り、トイレの水くみや物資の仕分けなどを行い教員らを側面支援した。また、経済的理由で食事が満足に取れない子どもたちに食事を無料か低額で提供する熊本県内の「子ども食堂」も被災者支援の拠点となり、支援物資や食事のほか子どもに遊び場を提供した。

【イベント交流】

多数の住民が詰め掛けた益城町の保健福祉センターに設けられたカフェ。熊本学園大学の学生ボランティアが運営に当たり、開放感のある空間が避難者に提供された。学生らのサポートは東日本大震災の際、福島県郡山市の避難所運営に当たった元県職員の天野和彦・福島大特任准教授らが務めた。学生が子どもの遊び相手や大人の話し相手になり、世代を超えた交流を図り、避難者のストレス解消を狙った。仮設住宅でも過去の災害で問題化した「孤独死」を防止しようと、特定非営利活動法人バルビーをはじめ、NPO法人九州キリスト災害支援センターやくまもと友救の会が朝食会「モーニングカフェ」を開くなど、多くの団体が交流の場を企画。「引きこもりがちな高齢男性」を念頭に、集会場「みんなの家」で宴席を開くなど工夫が重ねられた。サロン活動の内容もさまざまで、支援団体のアイデアで「安全安心健康」「脳トレ」などをテーマに、救急法や食中毒予防、睡眠とリラクゼーション、パズル、ペン習字といった講座を組み合わせた場も設けられた。

取材ノート

ボランティアの功罪

被災者支援の現場で大いに力を発揮するNPOなど支援団体だが、時に住民らにとってマイナスになる言動が問題となることもある。経験やノウハウの豊富さを振りかざすように役場などに押し掛け、慣れない災害対応に混乱する行政職員に指図したり、強い言葉で批判したりしたという話は、熊本地震の被災自治体から聞こえてきた訴えだ。その結果、矛先を向けられた職員の中には精神的なダメージを負い、ボランティアとの関わりに恐怖心を抱くようになったり、心のケアを要したりした人も。避難所や仮設団地を慰問する形で、炊き出しや物資配布、歌やダンスなどを披露したグループの中には、自分たちの活動をひたすら映像に収め、後にSNSなどにアップして活動をアピールすることに夢中になっているようなところもあったという。「私たち被災者はそっちのけで、いいことをしていると発信するため写真だけ撮りに来ているようで腹が立った」と漏らす被災者も。本末転倒の支援活動はもっての外だ。

被災地で支援活動を行う人たちのなかには、スフィア基準を聞いたことがある人も多いだろう。スフィアハンドブック（人道憲章と人道支援における最低基準）に掲載されている支援の国際基準だ。どのような災害であれ、避難生活をおくることになった人には、被災者としての権利（尊厳ある生活への権利・人道支援を受ける権利・保護と安全への権利）がある。被災者をさらなるリスクにさらさないための基準が細かく記載されている。支援者は事前にこのような知識を身につけたうえで活動するよう、知識向上に努めてほしい。

支援が負の影響を与えないよう行動しなければならないことは、世界のNGOが採用している「災害救援における国際赤十字・赤新月運動 および非政府組織（NGOs）のための行動規範」にも、「支援は、基本的ニーズを満たすと同時に、将来の災害に対する脆弱性を軽減させることにも向けられなければならない」と明示されている。参考にしてほしい。

※参照【スフィアハンドブック 2018】P.387

https://jqan.info/wpJQ/wp-content/uploads/2019/10/spherehandbook2018_jpn_web.pdf



三者をつなぐ「中間支援」の役割

大規模災害が発生すると、法的に被災者支援の責任を担う立場である「行政」（国、都道府県、市区町村）のみならず、社協が中心となって運営して一般市民が担い手となる「災害ボランティアセンター」、災害支援や社会活動の実績やノウハウを持つNPOや企業など「多様な団体」も加わった三者がそれぞれに大きな役割を果たすことになる。

その際に重要となるのが、全体像を俯瞰し、コーディネートを図る「中間支援」。熊本地震ではJVOAD準備会がいち早く熊本に入り、後に地元組織の中核となるエヌピーオーくまもとと合流。平時からNPOのコーディネートやマネジメント支援などに取り組んでいたこのNPOとタッグを組んだことで、間もなく動き出す「火の国会議」を通じた情報共有やコーディネートがスムーズに進めることができた。

災害に備え、あらかじめ県域や市町村域ごとに連携体制を整えておくことが望ましいが、エヌピーオーくまもとのように災害に特化せずとも日ごろから地元ネットワークを持ち、中間支援のノウハウを持つ団体がいざという時、災害対応に関与できるよう理解を深めておくことは重要だ。

取材ノート

欠かせない連携体制

「自宅避難の人たちから情報不足への不満が出ている」「一部の仮設団地に支援が偏っている」「みなし仮設住宅の被災者情報をもっと迅速に出すべきだ」。熊本地震発生から8カ月が経過した2016年12月、熊本市で開かれた情報共有会議「火の国会議」ではこんな本音がぶつかり合った。

複数の支援団体、熊本県や熊本市などの行政機関、社会福祉協議会などが集う場でコーディネートを務めたのはKVOAD。当時の運営には、東日本大震災での中間支援やボランティア経験を持つメンバーも加わっていた。「仮設住宅、みなし仮設住宅、自宅避難など、被災者ニーズは多様化し、時間とともに変化する。NPOや行政が情報や体験を共有し、つながることで新たな力が生まれる」との思いからだ。

支援現場の最前線に立つ民間組織の現状認識や活動状況、被災者ニーズ、トラブルなどの情報を共有し、それぞれの現場で生じている「穴」を他の団体が得意とする活動で埋めていく。行政が持つ情報も共有。そして、浮かび上がった課題を行政に提言していくには、「調整役＝コーディネーター」の存在が欠かせない。

KVOAD代表の樋口務氏は「被災地のことを肌で知っているのはNPOだ。行政に現

場で起きている問題を認識してもらい、施策につなげてこそ意味がある」とその役割を位置付けていた。

JPFの担当者は当時、KVOADに対し「長期にわたる復興は人材育成と中間支援組織が不可欠。そのためにはNPOへの資金援助に加え、地域や民間のリーダーの育成と連携がポイントになる」と指摘。その期待に応えたKVOADはその後、被害が大きかった益城町や熊本県、県社協、生活協同組合くまもとなどと協定を結び、これから来る災害時も「中間支援」で貢献する体制づくりに努めている。

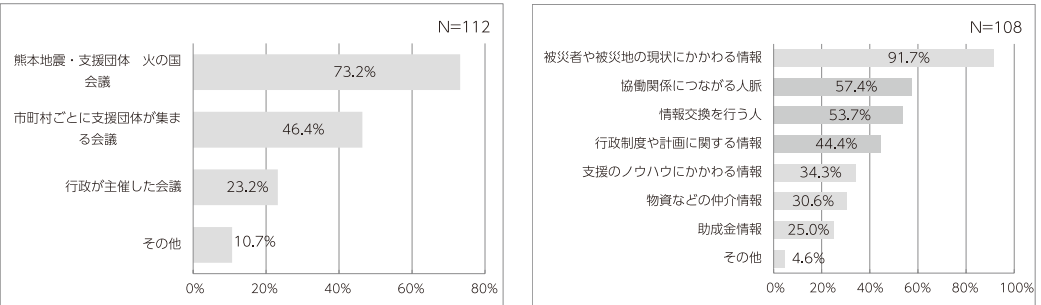
行政との接点…もう一つの会議体

火の国会議とは別に、情報共有と課題解決を図る場となったのが「熊本県・県社会福祉協議会（県社協）・NPO連携会議」である。地震発生から2週間後の2016年4月25日にスタート。週2回ペースで集まり、民間団体が主体の火の国会議で共有された情報や議論の結果を受け、課題の解決を模索した。当初テーマとなったのは「家屋の公費解体」「被災者の健康維持」「障がい者の支援策」などで、できる限り解決につなげようと、県側は各分野を所管する担当課を交えて話し合いを進めた。連携会議は、政令指定都市である熊本市でも行われ、NPOと市側が関係を深めた。

より身近に…市町村域でも

県域を対象とした火の国会議に対し、より身近な環境で連携の場を設け、被災者支援につなげる活動も模索された。

市町村域のネットワークで活動した主な情報共有会議は、▶益城町「益城がんばるもん会議」地域住民、NPO、行政など▶熊本市「ひごまる会議」熊本市、県社協・



支援PとJVOAD、KVOADが支援団体を対象に実施したアンケートで示された、支援団体が参加した情報共有会議や得られた情報

市社協、NPOなど（火の国会議との合同開催）▶大津町「カセスル熊本『みんなで会議』」地域住民（社協、行政からの個人参加含む）、NPO▶「阿蘇市災害ボランティア連絡会議」行政、社協、NPO▶西原村「rebornプロジェクト連絡会議」社協、NPO▶「南阿蘇村復興支援団体情報共有会議」一などである。

県域対象の火の国会議がありながら各市町村域での動きが求められた背景には、県域全体の動きを網羅し、支援につなげることが困難だった当時の状況もあった。被害が広域に及んだ熊本地震では、主要ルートが寸断され、会議出席のために行き来したり、小まめな情報収集を重ねたりすることが困難となった地域も少なくなかったのだ。その状況で連日、熊本市中心部で夜に開かれる火の国会議に参加することは、現場での活動に汗する各団体の中には土台無理なところも。KVOADが現地に出向き運営に協力した会議もあったが、国道57号での大規模土砂崩れや阿蘇大橋の落橋に遭った阿蘇エリアのほか、他地域にも火の国会議への参加が進まなかった地域もあり、県域のネットワークが100パーセント機能したとは言い難かったのも現実である。

2020年7月に熊本県南部を中心に大きな被害が出た豪雨災害の際も、交通網のダメージは大きく、新型コロナウイルス感染拡大の防止対策も求められた。県域としての情報共有会議は成り立ちにくい状況ではあったが、熊本地震当時よりも普及・定着したオンライン会議で補完しながら「火の国会議・豪雨版」を開催。手探りではあったが、コロナ禍で被災地入りが困難だった他県の支援団体も含め情報共有が図られた。近年は東日本大震災をはじめ2018年の西日本豪雨など広域に及ぶ災害が多発し、

熊本県内被災市町村と県域を対象とした情報共有会議			
	地域支え合いセンター内連絡会	地域支え合いセンター関係機関連携会議	NPO連携会議
熊本市	連絡会議	県市・県市社協・NPO連携会議	ひごまる会議
宇土市			
宇城市		宇城市連携会議	生活復興支援ボランティアセンター連絡会議
阿蘇市	相談員・補助員会議	地域支え合いセンター連携会議	阿蘇市災害ボランティア連絡会議
美里町		連携会議	
大津町		連携会議	カセスル熊本「みんなで会議」
菊陽町	ケース会議		
南阿蘇村		連携会議	南阿蘇村復興支援情報共有会議
西原村	連絡会議		西原村rebornネットワーク
御船町	支え合いセンター会議	①個別ケース会議 ②支援担当者会議	被災者支援担当者会議
嘉島町		嘉島町仮設等連携会議	
益城町		連携会議	益城がんばるもん会議（MGM）
甲佐町		仮設団地支援ネットワーク会議	
山都町	連絡会議	町行政連携会議	
氷川町			
県域	支え合いセンターミーティング	県・県社協・NPO連携会議	火の国会議
	主任生活支援相談員連絡会議	支援事務所連携会議	地域情報共有会議
	ブロック会議	関係機関・団体連携会議	

(2016年10月現在)

今後は南海トラフ巨大地震や首都直下地震も発生が確実視されている。情報共有すべきエリアの捉え方や、会議体の運営方法などはさらに検討工夫を重ね、より実効性の高い方法を構築すべきだろう。

取材ノート

まちづくりネットワーク生かす若い力「カセスル熊本」

「できる人ができることをやろう」。熊本地震の発生後、インターネットの会員制交流サイト（SNS）を共有する大津町の若者たちの間で、こんなメッセージが交わされた。農業や食育、古民家再生、地域福祉などさまざまな分野に関わる面々は熊本県の地域づくり支援事業「里モンプロジェクト」で連携を深めてきた仲間たちだった。大津町の被害は決して小さくなかったが、県外から熊本入りしたボランティア団体などは比較的被害が大きかった隣接自治体に集中。大津町に入っても、支援を求める被災者とつながらない状況があったという。そこでSNSを共有する若者たちは、互いをつなぐ中間支援の役割を担おうと「復興Project大津『カセスル熊本』」を発足。町内の公園に張ったテント「ボランティアビレッジ」を拠点として、支援活動を始めた。

食器を失った被災者と県外からの陶器提供の申し出をつないだり、町内の飲食店で割引サービスでボランティアをバックアップしたり、「できること」を考えながら等身大の活動を継続。仮設団地では「ちょい飲み屋つつじ庵」と命名した酒席を催し、入居する被災者らの交流の機会とした。一連の活動を契機に、生活困窮や高齢者の孤立、支援が必要な子育て環境など被災者に限らず、地域社会に横たわるさまざまな課題にも関心を寄せ、活動の幅を広げている。

取材ノート

しがらみ、対立…支援を阻害する要因

市区町村域での情報共有会議の設置やネットワークの構築は、支援活動にとって極めて有効で、住民一人一人の実情に応じたサポートをやりやすくする。しかし、比較的小さなエリアを対象とするため、日ごろのしがらみや対立が支援活動の阻害要因となることも少なくない。

熊本地震で地元主体の情報共有会議が設けられたある自治体は長年、首長選挙のたびに地元を二分する政争が繰り広げられてきた。一方の勢力に関わる人物が経営する施設が情報共有会議の会場になったことなどから、反対勢力はそのネットワークに入ることを拒絶。その結果、連携の動きは広がらず、会議体も継続を断念せざるを得ない状況に追い込まれた。また、他県の被災地では自治体内にある特定集落に対し、他地区の住民が差別的な感情や偏見を持っており、その集落への支援を敬遠したり、排

除したりするという極端な事例もあった。

外部から入る支援団体が冷静に関わり、支援の網からこぼれ落ちる被災者が出ないよう、行政機関などに働き掛けたり、長年の対立・偏見を解消できるきっかけをつくったりすることも必要になるだろう。

イニシアチブは誰が…社協、NPOなどの調整・つなぎの重要性

熊本地震での官民連携は当初、発災前から「顔の見える関係」づくりを進めていた内閣府とJVOAD（当時は準備会）が軸となり、集まったボランティア団体同士や自治体との連携を後押しした。熊本県外からの“応援部隊”が要となった格好だが、次第に運営の軸足は地元に移行した。官民の間に立つ「中間支援」の役割を担ったのが、地震発生から半年後に正式発足したKVOADである。



東日本大震災で被災した宮城県石巻市での視察の様子

その中核となったエヌピーオーくまもとは、震災以前から平時の中間支援活動を地元で担っていた。その経験を生かし、情報共有会議「火の国会議」が始まる当初から存在感を発揮。特に緊急期から復興期にフェーズが移る段階に入ると、KVOADとして被災者同士の交流、コミュニティづくりに力を尽くした。その一つが仮設団地のコミュニティ形成やみなし仮設住宅入居者の交流支援を念頭に、他県の災害被災地での先進事例学習を進めた「復興応援 キリン絆プロジェクト」である。

支援金1千万円を提供したキリンビールなどのキリングループ、日本財団と、仮設住宅に暮らしていた住民リーダーや地域支え合いセンター（社協）の間に立ち、KVOADがプロジェクトをコーディネート。自助を基盤に「互いに支え合う」「地域の課題は地域で解決する」という互助・共助が働き、人のつながりをより強くする地域社会、個々が自身を地域資源として自覚でき、今後の災害に備えて、支援者として実践できる人材が育つ地域文化の定着、日常から産官学民の枠を超えたつながりを持ち、未来を共に描く—といった地域ビジョンに基づく復興応援を目指した。

具体的には当時、県内にあった110カ所の仮設団地の自治会長らに呼び掛けて実施。先進地として東日本大震災で被災した宮城県を2017年9月に訪れ、石巻市新蛇田地区

の災害公営住宅や東松島市のあおい地区会、小野駅前応急仮設住宅などで現地の自治会や住民、行政、社協と意見交換を行った。訪問前の事前学習会や、事後のふりかえり報告会も開き、自治組織間の情報共有の促進を図った。住民だけでなく、社協スタッフも交え、有意義な機会とした。



東日本大震災で被災した宮城県東松島市での視察の様子

また、この支援金を生かした事業として、公的支援が届きにくく、ボランティア団体が介入する機会も乏しい「みなし仮設住宅」の入居者交流にも活用。益城町を中心に開催されていた「つながる広場」の県域拡大版「つながるエリア」



熊本市で開かれた、つながるエリアの様子

ア」を熊本市（2017年9月）と宇城市（2018年2月）で開催。市町村社協をバックアップした県域の地域支え合いセンター（県社協）との協働運営で、生活再建にかかる相談を受け付けたほか、生活物資の配布や炊き出し、足湯などの機会を通し、孤立しがちな入居者同士の交流の機会を提供した。

議」での議論だった。地震発生から3年が経過し、県外の団体がほぼ撤退した一方で、地域の絆の再生など新たな課題も浮上してきたため、地元の団体の活動を長期的な支援に生かそうということになった。活動内容は、再建が進む地域や、仮設住宅団地での交流イベントの開催、仮設からの引っ越しや被災家屋の片付けの手伝い、子育てや健康維持の支援など多種多様。初版では14団体を取り上げ、さらに改訂版は計22団体にパワーアップ。冊子だけでなく、ホームページで購読・ダウンロードできるようにした。

改訂版では情報を分野別に分け、【イベント】住民同士の交流の機会をつくるお手伝い 【作業系】引っ越し・片付けなど生活再建に向けた作業のお手伝い 【コーディネート】交流会、ボランティア受け入れ、イベント等の企画や調整 【その他】相談、傾聴、防災・減災、パソコン・スマホ講座など一と分かりやすく紹介している。

地元団体の支援内容、冊子で発信・共有

取材ノート

中長期に及ぶ支援活動をバックアップしようと、県社協とKVOADが協働し、県内のボランティア団体の情報をまとめた冊子「むすぶっく」を2019年3月に発行。同年9月には改定版も出し、活動を継続する地元団体の情報を発信した。

県地域支え合いセンター支援事務所は入居者の支援を目的に県が設け、県社協が運営。むすぶっくは、各団体の活動内容や連絡先などを網羅し、「困り事を抱える被災者が支援団体とつながる手掛かり」として各仮設団地や市町村の地域支え合いセンターに配布された。

発行のきっかけは、地震直後から支援団体が集う情報共有会議「火の国会



第2章 点と点をつなぐ被災者支援コーディネーションが要

まとめ

かなめ

執筆者：JPF

この章では、阪神大震災をきっかけに日本で本格化したボランティア支援、NPO支援などについて振り返りをしながら、熊本地震の初動期からの三者連携がどのように実践されたのかをまとめた。

ここでは、災害時の連携と調整の必要性をあらためて整理したうえで、熊本地震後の三者連携の動きについて言及しておきたい。

平時からのつながりが生む災害時の連携と調整

被災者支援は、行政・社協・NPO等、支援関係者がそれぞれの役割を担い、被災地主体で進められる。被災地が主体となつてかつ効率的に支援活動をおこなっていくためには、平時からの支援関係者の連携促進の取り組みが必要だ。ひとたび災害が発生した際には、平時に築かれた連携を生かし、被災者のニーズと支援の全体像を把握・共有しながら、被災現場における活動を支援することになる。同時に、課題解決に向けた調整（被災者支援コーディネーション）も不可欠である。支援活動をするすべての関係者が一丸となつて課題解決に取り組むことが、支援の「もれ・むら」をなくす。さらに、さまざまな専門性を駆使し多様な被災者の多様なニーズに対応することで多様性に配慮された安心・安全な避難生活が確保され、より早い生活再建の実現と、災害関連死を防ぐことにもつながる。

熊本地震の場合、支援に関係した団体等が熊本地震前から災害時を想定した関係を構築していたわけではなかったが、支援の調整役となった団体が被災者支援のポテンシャルを持った団体とつながりを持っていたことや、JVOADを通じて行政側とのつながりを得たことが「情報共有会議」の早期設置や被災者支援コーディネーションに役立った。災害時を想定していなかったものの平時からのつながりが生んだ災害時の連携と調整と言え、平時から関係を持つことの重要性を実践が示したものであると言えよう。

熊本地震以降の災害中間支援組織の広がりガイドラインの整備

ひとたび大規模な災害が発生すると、被災現場は広範となりさまざまな地域で多様なニーズが発生する。一方、NPO等の活動は自発的であったり、特定の地域での活動であったりするがゆえに、ニーズに対応できるだけの専門性を持つ団体が必要とさ

れる地域で支援活動ができるとは限らない。そのため、NPO等の自主性のみに依存する支援活動では、支援の「もれ・むら」が生じやすい。そこで、被災者支援コーディネーションを担う団体、いわゆる「災害中間支援組織」が、さまざまな方面から集まる被災者のニーズを整理し、支援関係者と広く情報を共有しながら支援の隙間を埋めるような支援活動を見極め、支援の「もれ・むら」を調整していく大きな役割を担うことが期待され、その調整範囲は地域、分野など多岐にわたる。

このような被災者支援コーディネーションは熊本地震で初めて本格的に機能したといえるが、その後の災害でも同様のコーディネーションの実践が見られ、熊本地震以降、毎年のように発生している大きな災害では、被災者支援コーディネーションの場としての「情報共有会議」が設置され、支援者間の情報共有が当たり前のこととなりつつある。しかし、災害が発生した各地で「情報共有会議」の実施を担う「災害中間支援組織」にとって、実災害での被災者支援コーディネーションは未経験であり、災害中間支援組織がどのような役割を果たせばよいのかは手探りであったことは否めない。

また、平時における都道府県域での災害中間支援組織の組織化も各地で進んでいるが、このような新たにできた組織は災害対応の経験がなく、災害時に機動的に動き、期待される機能を果たすことができるかどうかは不透明である。

このような状況を受けJVOADは、これまでの被災地での「コーディネーション」の取り組みを可視化し中間支援組織の役割を示した、「被災者支援コーディネーションガイドライン」を2022年3月に公開した。JVOADは、このガイドラインを基に、支援関係者間で議論を深め、新たな災害対応の事例や社会状況の変化にあわせてガイドラインの更新を随時行うとともに、ガイドラインを基にしたコーディネーター育成のための研修も行う予定で、災害中間支援組織の組織化の広がりを後押ししている。

より地域に密着した支援調整のために：県域から市町村域へ重層的に

被災地のニーズに合った支援を展開するためには、都道府県域での支援コーディネーションだけでは不十分であり、地域での重層的なコーディネーション、つまり、より被災者に近い市町村域レベルでの支援コーディネーションを充実させることが必要だ。また、支援分野ごとに広い地域を俯瞰し、その分野の支援が地域的な偏りをなくすアプローチもある。都道府県域、市町村域、支援分野それぞれのコーディネーションを組み合わせることで、支援の「もれ・むら」を最小限にするような被災者支援が可能となる。

第3章

復興期の支援

このような重層的で複合化された支援を行うためには、ここでも平時からの取り組みが大切である。地域においてどのような支援のリソースがあるのかを把握し、その地域で想定される災害で必要となる支援の担い手を地域で育成し、地域の状況にあったコーディネーションの体制づくりを進めることが各地で求められている。

熊本地震の初動期では、県域の被災者支援コーディネーションがJVOAD主導で立ち上げられたが、市町村域の被災者支援コーディネーションが意識的に行われた状況にはなかった。しかし、当時を振り返ってみると、各市町村域で核となる団体の存在は確認され、そのような団体が復興期においても地域での被災者支援コーディネーションの中心となっており、地域がもともと持つ力は大規模災害時の被災者支援に大きな役割を果たすことが熊本地震では明らかとなった。



「格差」と「平時の課題」

災害発生から避難生活を経て、仮設住宅での仮住まいや災害公営住宅（復興住宅）への入居、マイホーム再建といった過程に進んでくると、被災者一人一人が置かれている状況に明らかな「格差」が生じてくる。災害は、その地域で暮らす人々が抱えている課題を浮き彫りにし、困りごとを加速させると言われている。生活再建を果たした人、その一歩さえ踏み出せない人、地域社会での活動を再開している人、孤立を深めている人…さまざまな違いが現れてくるし、場合によっては厳しい状況にある人々の実態がますます見えにくくなっていく。さらに個々の背景に目を凝らせば、被災のダメージに加え、それぞれが元々抱えていた経済的な苦境や家族・近隣関係の悪化、障がいや病など「平時の課題」の解決が鍵を握るケースや、仮設住宅・復興住宅など被災後の住環境が被災者を孤立・孤独に追い込んでいる状況も見えてくる。したがって、支援・連携のあり方もさまざまな工夫・アプローチが求められる。

仮設住宅入居者（建設型、借り上げ型）支援

（1）建設型仮設住宅の課題

住宅が全半壊するなどし、居住できなくなった被災者に対して都道府県が提供する応急仮設住宅は、プレハブや木造で平屋の集合住宅として整備される「建設型仮設住宅」と、既存の賃貸物件を利用する「借り上げ型仮設住宅（みなし仮設住宅）」に大別される。ほかに既存の公営住宅なども被災者の仮住まい先として提供される。

まずは仮設団地とも呼ばれる建設型仮設住宅に目を向ける。

その名の通り、仮設住宅を災害発生後に建設するスタイルのため、実行するには建設用地の選定・確保が前提となる。自治体は被災前から準備しておくことが望ましいが、熊本地震の際は一定規模の既存の公用地（学校の運動場、公営グラ



ウンド、開発予定地など）を利用できた場合を除き、ほとんどの自治体が用地確保に相当の時間を要した。また、既成市街地から遠いエリアに大規模団地を設けるケースや、元々の集落内に小規模の団地を置くケースなど、整備する自治体の考え方や取り得る方法もまちまちだった。その結果、仮設団地ごとの完成・入居に数カ月のタイムラグが生じ、被災者の生活再建に向けた歩みにも影響が出た。

仮設団地の住民を対象とした主な支援活動は、物資の提供、歌や演奏などの音楽、ダンスなどのパフォーマンスの披露、サロン、カフェなど語らい・交流の場の開設、健康維持の体操教室、安否確認の戸別訪問、パソコン、タブレットなどを使うIT技術のサポート、玄関への防風壁の設置、団地内の除草など多種多様。民間団体が関わる方法も、自治体や社協から業務委託を受け、恒常的に関与、複数の団地を掛け持ち、一定期間ごとに巡回、住民自治会をバックアップし、他団体の活動を取り次ぐ中間支援的な関わり、単発での訪問・提供など、さまざまなスタイルがあった。

大型団地では、住民をサポートする業務委託を受けた市民団体が常駐するケースもあり、支援活動の頻度・内容とも充実が図られた。ただ、その場合、住民が「受け身」になり、生活再建に向けた自立に影響が出ないように、入居者が主体性を発揮できる活動への工夫などが求められた。

また、大型仮設団地には外部から単発で訪問・活動するような支援も集中しがちだったが、対して小規模の団地は、そういった単発の支援や常駐体制による見守りもなく、疎外感を抱く住民も少なくなかった。団地の中には完成・入居の時期が相当に遅れ、先に完成していた団地への入居希望がかなわずに入ってきた人や、元々の顔見知りなどがいないまま、孤独になりがちな状況で入居してきたであろう人が多数いたところもあり、より一層の支援が求められるケースもあった。

建設型仮設住宅については、いわゆるプレハブ構造に加え、耐久性や防音性に比較的優れ、間取りなども工夫された木造仮設住宅も積極的に取り入れられた。ただ、建設型についてはプレハブ、木造とも、例えば風呂が狭く、高低差もあるなどして体が不自由な高齢者や障がい者が利用しにくいといった問題も。熊本県は、個別住宅タイプでは国内初となる「バリアフリー型仮設団地」を整備したが、戸数はわずか6戸。一般住民が入る他の団地とは別の場所に設けられたため、住民同士の交流の機会に限られるなど必ずしも障がい者にとって暮らしやすい環境とはならなかった。

それでも【第2章】で挙げたように各支援団体は、支援ニーズが異なる個々の仮設団地で個性を生かしたさまざまな活動を展開。団地の規模や居住者の実態に合わせた工夫を重ね、生活再建を後押しした。

取材ノート

建設型仮設住宅メモ

〈課題〉

- ・仮設が学校グラウンドに建っているため、長期間にわたって部活動で使えない。
- ・見守りの必要があり、集会所や談話室に出てきてほしいが、体の不自由な人が多くて難しい。なかなか男性が集まらない。
- ・メンタルが不安定な子どもたちがいる。
- ・既存のコミュニティ（周辺の集落）との関係づくりや入居者同士の交流促進が課題
- ・入居者によるトラブルへの対応に自治会長が追われている

〈NPO等が支援する上での心構え〉

- ・支援者が「やりたいことをやる」のではなく、入居者のニーズに応えるものをしていく。
- ・自重も必要。
- ・活動の際は団体名の入ったビブスを着けるなど「支援でお邪魔している」ということを明確にする。
- ・活動自体に「ビジョン」を持つ。何のためにやっているのか説明できない活動は、する必要がない。
- ・入居者自身が自らやってみるといった能動的な企画を実施する。
- ・支援団体間での情報共有を促進する。

(2) 借り上げ型仮設住宅（みなし仮設住宅）の課題

既存の民間住宅（アパート、マンション、一戸建てなど）を、災害救助法に基づいて地方自治体が借り上げ、被災者に提供する「みなし仮設住宅」。一定の条件下で賃料や共益費、管理費などを公的負担で賄う方法で、東日本大震災で本格導入された。建設型仮設住宅のような建設コストが生じず、すぐに入居できる利点があるため、熊本地震など近年の大規模災害時はみなし仮設住宅が利用されるケースが多数となっている。ただ、東日本大震災で利用された当時から高齢者の孤独死なども報告されており、旧来のコミュニティや人間関係から途絶されがちなみなし仮設住宅については居住者の必要性に応じた、丁寧な支援が求められている。

しかし、一般の賃貸物件に暮らすという外形的な印象から、熊本地震では建設型仮設住宅入居者の約3倍が暮らしていたにもかかわらず、当初「平時と変わらない暮らしができる住民に対して公的支援は不要」という考え方が行政内でまかり通ってい

た。熊本日日新聞が地震発生から8カ月後に報じた実態調査によると、みなし仮設住宅入居者への訪問・見守り活動に着手していた自治体は半数以下に限られることが判明（みなし仮設住宅の申請を受け付けたのは県内24市町村。このうち3戸以上を扱う20市町村の中で、支援態勢を取っていたのが9市町村）。7市町村は入居者との連絡態勢が「ない」とし、比較的被害が大きかった自治体でも「対象者がまだ把握できていない」とするところもあった。

ただ、みなし仮設住宅入居者の生活実態はさまざま。支援が不要な世帯がある一方、実際には積極的なサポートが必要な高齢者や障がい者が入居しているケースが多数あった。こういった人々の中には、地震発生直後に駆け込んだ体育館などの避難所や車中泊での過酷な避難生活が耐えられなかったり、心身に不調を来したりした人が少なくなく、安心できる場を求めていち早く民間住宅に入り、その後、みなし仮設住宅の適用を受けていた。そういった個別の状況は酌み取られず、一概に「みなし仮設住宅への支援は不要」と当初は判断されていた。

また、1人暮らしの高齢者が地元から遠く離れたみなし仮設住宅に入居したケースなどでは、知人もおらず、周辺の地理も分からず、被災したマイホームや周囲の様子を確かめようにもマイカーなど交通手段がないため行き来もできないまま孤立する人も。生活再建に必要な書類などが郵送されてきても、それを読み解き、アドバイスを求められる人もいないまま、手続きが滞ってしまうというアクシデントも生じがちだった。建設型の仮設団地であれば入居者同士で確かめ合ったり、説明会が開かれたりしてクリアできる問題だけに、みなし仮設住宅では着実に提供されるべき「情報」が不足していた。さらに支援団体などが仮設団地に持ち込む支援物資や炊き出しなどの機会もみなし仮設住宅にはほとんどなく、これも孤立感や疎外感を深める要因となっていた。

地震発生の半年後から自治体の委託を受け、各市町村社協が運営に当たった「地域支え合いセンター」も発足時、予算・人員とも建設型仮設住宅での相談・見守りしか想定しておらず、みなし仮設住宅での活動は範囲外に置かれていた。

取材ノート

「みなし仮設住宅」の住民とつながろう

「知り合いがいない」「生活再建のための情報がない」。みなし仮設住宅に身を寄せる住民が訴える不安や心配を民間団体のネットワークが受け止め、サポートする活動が熊本地震の被災地で繰り返し行われた。「つながる広場」「つながるエリア」などと

冠したイベントで、法律、住宅、金融、健康、保険などの専門家による相談コーナーや、来場者の「話し相手」としてスタッフが対応する巡回サービス、地元百貨店などの協力企業が提供する食品や衣料品などの配布、足湯や水遊びコーナー、託児所も設けられ、建設型仮設団地との支援の格差解消が図られた。

ボランティア団体やNPO、大学、企業などが県社会福祉協議会と連携し、益城町や、全県域をターゲットに開催した。「近所に知り合いがいなくて寂しい」「地震前は手話やダンスを習っていたけど、今は外に出る気にならず一日中テレビを見ている。食事もうれを通らず、体重も減った。地元に戻りたい」と孤独感を抱える高齢者や、「町外だと情報が入らず、元の場所にマイホームを再建して大丈夫なのか分からない」と情報不足を訴えるファミリー層なども参加し、被災以来、離れ離れになっていた近隣住民と再会する機会にもなった。



孤独死の危険性が高い。転居しても緊急時につながれる人間関係をつくっていくことが必要だ」と訴える。

地域支え合いセンターの実践と課題、NPOの連携

復興期に入った熊本地震の被災者支援で、中核となった組織の一つが「地域支え合いセンター」である。全額国費で賄われ、モデルとなったのは東日本大震災の「被災者サポートセンター」。仮設住宅に暮らす高齢者らへの総合相談支援や居宅介



護・生活支援サービス、地域交流の拠点であり、熊本地震以降は、地域支え合いセンターの名称が一般的になり、災害に遭った各被災地で見守り支援を担っている。

熊本地震では最終的に18市町村が開設し、大半が地元の社会福祉協議会（社協）に業務を委託。生活支援相談員が被災者を訪問して見守り、高齢者や障がい者、生活困窮者らを医療、雇用、住宅などの専門機関につないだほか、住民の交流活動を後押しした。当初は支援先が仮設団地に限定されたが、みなし仮設住宅や在宅避難の被災者についても一部自治体が対象に加えて、各世帯を訪問。幅広い支援の必要性が認識された結果、2020年7月に熊本県南部に重大な被害をもたらした豪雨災害では、被災した全市町村の地域支え合いセンターがみなし仮設住宅や在宅避難も対象とした。

ただ、被災した地域で必要な人員を確保することは容易ではなく、熊本地震の際は要員不足が多発した。センターを当初設けた15市町村では、計370人の予定人員に対し、開設から5カ月後でも計62人が不足する事態に。不足が目立ったのは、主に仮設団地内などで開く集会やイベントを手伝う「補助員」で、予定数150人に対して計61人足りていなかった。また、見守りや相談活動の中心となる「主任」と「相談員」は12市町村が予定数を確保した半面、益城町で6人、大津町で3人、宇城市で1人が不足していた。

益城町の場合、当初は仮設団地の入居者のみを対象とし、スタッフ数は30人程度でスタートした。しかし、手薄だったみなし仮設住宅などへの支援を強化するため100人体制に拡充。その際、町社協は避難所の運営支援も経験した熊本YMCAや看護師

取材ノート

孤立に追い込まれ困窮、支援を機に笑顔

熊本市東区の1Kアパートに身を寄せた50代男性。6年前に離婚し、地震発生時はアパートで1人暮らしだった。住まいは全壊。車中泊を経て、約1カ月後に今の借り上げ型のみなし仮設住宅に移った。それを機に、離れて暮らす子どもとの連絡が途絶えた。前のアパートでは住民同士の交流があったが、見知らぬ土地では被災の境遇を共有できる人もいない。余震の恐れと将来への不安、子どもと会えない寂しさを酒で紛らすようになり、休日は朝から飲み始め、4リットル入りのウイスキーが10日ほどで無くなった。「このまま病気になれば、死ねると思った」

救いの手を差し出したのは、各地に散らばるみなし仮設住宅入居者への支援を続けるボランティア団体。相談支援員が必要物資を届けながら面会を重ね、みなし仮設住宅の交流イベントも紹介。初回ははじめなかったが、男性は得意とする手工芸を参加者に教える機会を与えられ、笑顔を取り戻し、酒浸りの生活に改善の兆しも見え始めた。相談支援員は「地域とのつながりが途絶えるみなし仮設住宅は、建設型に比べて

グループ「キャンナス熊本」といった民間5団体に業務を再委託することで、マンパワー不足を補った。町外にも広がった約1,600世帯の見守りや電話相談を担当した中心メンバーは、震災前から生活困窮者の支援に尽力し、熊本地震では多発した「車中泊」による避難者の実態調査やサポートに地震発生直後から積極的に取り組んだ。見逃され、社会から孤立しがちな人々に民間の立場で寄り添ってきた経験が、関係機関との連携によって生かされたといえるだろう。

連携の形は他にも。センター開設では後発となった合志市は社協を介さず、民間企業に業務を直接委託した。県内では初めてとなる運営形態で、みなし仮設住宅に身を寄せる被災者への支援を強化した。受託した株式会社ぞうさんのはなは2014年設立で、合志市内で高齢者や障がい者世帯に弁当を製造・宅配し、暮らしぶりや悩みごとを聞く見守り事業を展開。親会社は福岡市の不動産会社で、生活再建に向けた最大の課題である「住まい」についてもノウハウを持っていた。社会福祉士や精神保健福祉士、看護師、介護士らも在籍。市は市社協も交えた三者によるケース会議を開き、行政がとるべき施策についても手当てできるよう努めた。

緊急期を過ぎた被災地は一見、「命の危機」を脱したようでも、その危うさは続いている。孤立しがちな環境に置かれた人の中には「孤独死」で命を失うケースも少なくないからだ。合志市の場合、建設型の仮設団地は設けておらず、支援対象としたのはみなし仮設住宅だけだった。それでも地域支え合いセンターを置いて、民間ノウハウも取り入れて支援に動いたのは「孤独死や孤立を防ぐため」。「時間の経過とともに、病気、貧困など複合的な課題を抱えた世帯が取り残されがち」との問題意識で、生活再建を後押しした。

取材ノート

「家電支援」 社協と民間団体の連携で実現

住まいが全半壊の被害を受け、安住の場を失った被災者にとって、当面の暮らしを維持する「仮設住宅」は他に代え難いサポートだろう。しかし、普段の生活は「家」があるだけでは成り立たない。欠かせない代表的な物の一つが「家電」だ。ところが冷蔵庫や洗濯機といった生活家電を一通りそろえようとすればまとまった金額になり、手が回らない被災者も少なくない。熊本地震では社協と民間団体の連携がうまくかみ合い、仮設住宅に暮らす被災者にさまざまな家電が届けられた。

特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD、東京都）メンバーでもあるカトリック系慈善団体カリタスジャパンは地震発生4カ月後、

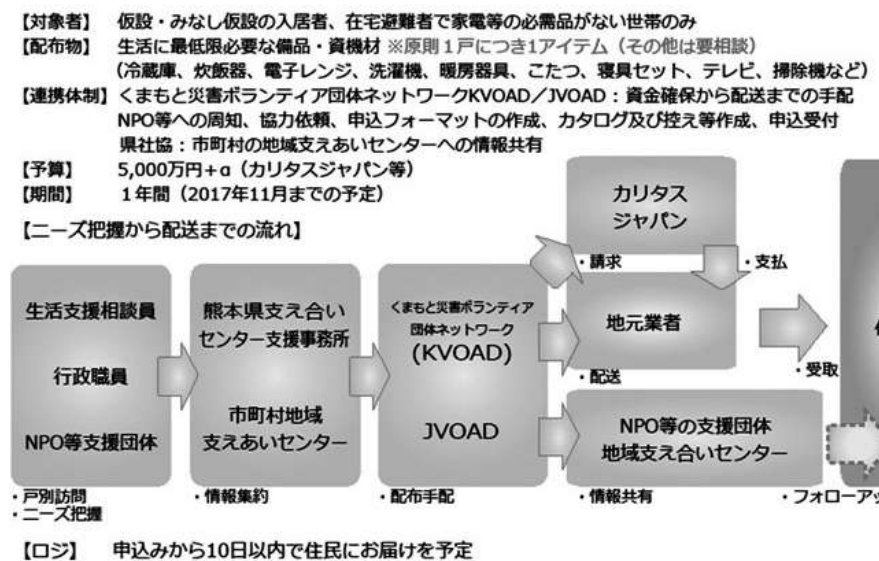
特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD、熊本県）に対し、被災者にとって有効な支援策について相談を持ち掛けた。教会を通じて集められた寄付金5千万円を生かしたいとの申し出だった。KVOADは熊本県や市町村と協議。仮設住宅に入居した世帯から要望が上がっていた、いわゆる「白物家電」の購入・配布を進めることになった。

大きな役割を担ったのは各市町村が地元社協に委託し、動きだそうとしていた地域支え合いセンターである。ただ、当時は地域支え合いセンターのスタッフが不足し、業務の見通しも手探り状態。KVOADからの提案に対しては「被災者の見守り活動に加え、家電支援の調整までは担えない」と不安視する声も少なくなかったという。

一方、寄付金で賄える支援範囲は、全ての仮設住宅入居者を賄えるものではなかった。各世帯の経済状況や暮らしぶりなどを適切につかみ、それぞれの要望も踏まえながら対象者を決めていかなければならず、本当に「支援を必要とする人」にもれなく届けるには丁寧なリサーチが重要だった。

結果的に「家電のニーズ把握」と、地域支え合いセンターの本来の役割である「被災者の状況を理解し、支援や生活再建につなげる」という業務がうまくマッチした。当初は一部の社協が家電支援に後ろ向きだったが、他市町村で実績を上げるにしたがって同調。最終的に支援に動き、家電のサポートは広域での動きとなった。支給された家電は「冷蔵庫」「炊飯器」「電子レンジ」「暖房用ハロゲンヒーター（こたつ）」「ホットカーペット」「石油ファンヒーター」「テレビ」など多種に及び、ニーズに応

生活に必要な家電・備品等の配布について



じて「寝具」を届けた例もあった。被災者の実情を探ると、一つの布団を家族が分け合って使わなければならない家庭さえあったからだ。また、仮設住宅から風呂が整っていない公営住宅に移った世帯には入浴設備も提供。最終的に支援対象は総計1,516世帯に上った。

被災者に寄り添う地域支え合いセンターだが、困りごとの聞き取りに対して「言っても、何をしてくれるんだ」と反発する被災者も少なくない。担当する相談員にとっては、家電という具体的な支援策を見通せたことで、被災者との信頼関係につなげる効果もあった。

在宅被災者支援

初動期の連携についてまとめた【第2章】でも触れたが、見過ごされがちな存在として、避難所や仮設住宅に入らず、自宅にとどまり続ける「在宅被災者」と呼ばれる人たちがいる。その状況は「在宅避難」とも言われ、「自宅にいて避難って？」と理解されにくい部分もあるだろう。自宅にいる以上、一見すると被害程度や生活上の困難さは比較的軽いと受け取られがちだが、熊本地震の被災地では家屋の被害も深刻で、公的な支援が届かず困窮状態に置かれた人は少なくなかった。その中には家族に障がいや病気があり、避難所での生活が困難、あるいは周囲の人々との共同生活でのトラブルを避けるなどして、やむを得ず「在宅」を選んだ人たちもいた。本来はサポートの必要性が高いにもかかわらず、取り残されてしまうケースだ。

また、制度上問題だったのは、マイホーム修理費用の一部を公的に支援する「応急修理制度」がもたらす“落とし穴”である。

この制度は熊本地震当時、罹災証明で「半壊以上」の建物を修理する場合に最大59万5千円の公的補助（2019年秋の台風災害を機に、一部損壊のうち損壊の程度が比較的重い「準半壊」に対しても上限30万円を支給）が認められていた。ただ、修理が未完で破損した状況が継続・悪化しても、追加の補助は受けられない。さらにやっかいなのが、いったん「修理」を選んで補助を受けると、仮設住宅や災害公営住宅に入居する道を閉ざされてしまうことだった。その結果、熊本地震では、建物が傾いたままだったり、ひどい雨漏りが続いたりしたままの状態の自宅に住み続けるしかない被災者が発生。元の家が使えず、ブルーシートと木枠で囲った庭先の「掘っ立て小屋」で日々をしのいだ被災者もいた。

ただ、補助を受けたために仮設住宅に入居できない状況に陥る「落とし穴」はその

後、自宅の修理期間が1カ月を超える場合に限っては、災害発生日から最長6カ月間に限って仮設住宅への一時入居を認めるよう一部は改善された。とはいえ対象が限定的なため、相次ぐ災害で在宅避難のまま苦境に立つ被災者が少なくない。特に困窮している世帯に対しては、周囲の目配りとサポートが必要だ。

取材ノート

在宅被災者を息長く支援

熊本地震の在宅被災者への支援を長期にわたって続けた民間団体の一つに、グリーンコープ災害支援センターがある。発生直後は熊本市内の物流センターを拠点に、支援が届きにくかった車中泊での避難者らに弁当やみそ汁、パンなどを届けた。その後、仮設住宅への入居が進む中で、取り残された在宅被災者への支援に活動をシフト。修理が追いつかない自宅や、小屋やビニールハウスに住み続けた被災者が行政側の把握から漏れ、支援が届かないケースが多かったからだ。

益城町を中心に生協スタッフが約1,000世帯を訪問。被災状況や健康、食事、買い物などの様子、近所付き合いの有無などを聞き取り、把握できた世帯は「カルテ」を作成した。その後は孤立の恐れがある復興住宅の高齢者らへの訪問も継続。例えば70代の女性は自宅で、不安な気持ちを抱えたまま1人暮らしを続けていた。「家にいると、町に災害支援で来た人と会うこともなかった」。グリーンコープの調査が入ると、「私も忘れられていなかった」と安心したという。

訪問活動以外にも、高齢者が多い復興住宅や買い物が不便な地区には、移動販売車「元気カー」を派遣。工芸や菓子づくりをしながら談笑する「つながるカフェ」なども催し、被災者の孤立解消に力を入れた。

県外避難者支援

さらに支援の手が届きにくかったのが、県外避難者だった。地震発生8カ月後に把握されたデータによると熊本県外の自治体が提供する公営住宅や、連携する民間賃貸住宅で暮らす被災者は計460世帯945人。範囲は32都道府県に及んだ。こうした状況で避難を続けた人たちの中には、地元への帰還を望みながら、生活再建に関する情報が限られ、やむなく避難先での定住を選択した人も。きめ細かい支援の手は届かず、高齢者世帯など見知らぬ土地で孤立を深めるケースもあった。

「地元を捨てて逃げだした人たちをなぜ公的に支援しなければならないのか」。こんな発言を公然とする自治体担当者もあり、支援の必要性が社会的に共有されなかつ

た面もある。しかし、県外避難者の中には、高齢で地元の避難所での生活が極めて困難になり、やむなく地元を離れた人や、持病の治療を継続できる環境を求めて県外避難を選択した人など、個々に困難を抱えていた人は少なくなかった。

元々の居住先である市町村は、生活再建手続きに必要な情報や広報紙を送るなどしていたが、より積極的に県外避難者に目を向け、ユニークな支援に取り組んだのは民間団体だった。KVOADが主導した『『くまもとの今』を伝えよう！プロジェクト』は「情報」に重きを置き、地元マスコミと連携したユニークな取り組みだ。

被災者支援は物資や仮住まいの提供などが重要視されるが、緊急期はもちろん、特に復興期に欠かせないのは「情報」、被災者が自らの生活再建や地域の復興を見通すための情報である。生活再建に関する行政情報、手続きの進め方などは県外避難者にも通常、制度を解説する文書や申請書類を送付するなど市町村が可能な限り送り届けている。しかし、一般市民にとって行政文書は分かりづらく難解。手続きの説明も専門用語が並ぶと、なかなかのみ込みづらいのが実際だ。これが地元にいる人であれば、役所に直接出向いて尋ねたり、地域支え合いセンターの相談員に助言を受けたりすることも可能だろう。また、避難所や仮設団地では、周知を図る掲示ポスターが張られたり、説明会が開かれたりして、サポートの場面はそれなりに用意されている。難解な説明も、一緒に聞いた家族や近所の人、ボランティアなどが“通訳”として内容を解きほぐし、補足説明もしてくれる。周囲の関わりで、なんとか手続きを先に進められるというケースは少なくないはずだ。

しかし、県外避難者の場合、近隣に頼る人がいなければ、補足説明を受ける機会は望み薄だ。その結果、情報に乏しい環境が被災者をより深刻な孤独や孤立に追い込むこともあり得るのだ。

さらに実務的な情報とは別に、県外避難者にとっては代え難い「情報」がある。古里の現状はどうなっているか、地域の復旧・復興が進みつつあるか…。遠く離れた人たちが、地元の様子に触れることができれば「帰還」の意欲も高まり、避難したまま地元に戻らないといった人口流出に「待った」をかける効果も期待できるだろう。地元の空気感も一緒に日々の地域情報を届けようと、このプロジェクトの実行に当たっては、地元紙が有効なパートナーとなった。

KVOADが、熊本県内を発行エリアとする熊本日日新聞社と連携して毎日、朝刊を無料で郵送するというプロジェクトは地震発生から1年3カ月後の2017年7月に始まった。スタート前、事業への協力に合意した10市町村は県外避難中の住民に案内を送り、新聞を受け取ることを希望した避難者に限って名前と郵送先をKVOADに情報

提供した。送付先はピーク時で97世帯に達し、当初予定の1年を超えて2018年12月末まで郵送を続けた。終了時まで継続したのは55世帯だった。

新聞については制度上、発行元の新聞社が無償提供することは困難であった。新聞代金と郵送にかかる費用は、KVOADがヤフーから受けた助成金（Yahoo!基金）を活用。新聞社側は無償では提供できなかったが、新聞代金を通常の価格より大幅に抑えるなど協力。郵送にかかる事務作業も全面的に請け負い、事業の遂行に尽力した。

さらに、KVOADは郵送先の世帯を対象にモニタリングを4回実施し、県外避難者の暮らしぶりや熊本への帰還状況、帰還の意思について把握に努めた。避難者の状況は熊本県や県社会福祉協議会、熊本市、市社会福祉協議会、NPOの連携会議などで随時共有された。最終的には事業に協力した10市町村ともモニタリング結果を共有し、行政側の支援に生かされた。

市町村と資金提供した民間企業、新聞社、そしてNPO団体が協働し、手が届きにくい避難者への支援を実現するという異例の事業。長野県に避難したある高齢女性＝当時（91）＝は地元・熊本でなじんできた新聞の1面コラムや熊本都市圏の記事に触れるたび、随所に出てくる地名が「懐かしかった」。KVOADのアンケートにはこんな回答を寄せた。「山は青きふるさと 水は清きふるさと 帰りたい」

復興期における支援団体の関与のあり方

地震発生直後の緊急期が過ぎ、復興期に移行するとボランティアを巡る環境は大きく変わってくる。市町村社協が設けた災害ボランティアセンター（災害VC）の閉鎖が進むと、善意の市民や県外から訪れる個人がボランティア活動に関わる機会は一気に減少する。一方で被災者が置かれた状況は一様ではなく、ニーズをどう掘り起こし、支援の担い手につないでいくかが課題となる。熊本では試行錯誤が続いた。

熊本県内の損壊家屋約19万8,000棟の約6割に当たる12万3,000棟の被害を記録した



熊本市の場合、地震発生7カ月後に災害VCを閉鎖。活動中は延べ3万8,000人が約5,000件の依頼に応え、復興を後押しした。被害が大きかった益城町社協の災害VCの閉鎖は1年後で、こちらも延べ3万6,000人が被災家屋での家財道具の片付けやがれき撤去など約5,100件の依頼に応じ、参加した個人ボランティアの7割が県外からの人だった。

しかし、当然ながら「災害VC閉鎖」＝「被災者の課題解消」ではなかった。各社協は必要な支援については、地域支え合いセンターや災害に特化しない常設のボランティアセンターで対応するようシフトしたが、例えば地域支え合いセンターは見守り活動の対象外の世帯との接点は乏しく、被災者のニーズを広く把握することは難しかった。また、ニーズを把握できても高所作業など危険性を伴う活動は社協では請け負えず、経験や専門性に優れたボランティア団体につなぐ必要があった。しかし、そういった団体、特に県外から熊本入りしていた団体も多くが撤退し、ボランティア活動の枠組みを再構築する必要があった。

(1) ニーズとシーズをつなぐ「ボランティアの窓」

被災者ニーズと支援者の意欲を掘り起こす試みの一つが、中間支援団体のKVOADが2017年7月に始めた「ボランティアの窓」だ。この活動の目的は、熊本地震の被災者の支援ニーズと、ボランティア活動への参加を希望する人（シーズ）を「つなぐこと」。当時、解体を控えた家屋からの家財搬出、破損屋根を覆ったブルーシートの張り替えといった支援ニーズが明らかに存在していたが、KVOADには「相談先が分からない」といった声が少なからず届いていた。

そこで、災害VCが担ってきた相談受付と仲介機能をKVOADが代替。支援を求める被災者からの相談を受け付けるだけでなく、市町村社協や民間団体などとも連携して支援ニーズを掘り起こし、支援希望者に斡旋することとした。仲介に当たっては、要望内容を確認した上で、活動中の団体に対応を依頼。「ボランティアをしたい」という個人・グループから連絡があった場合は、受け入れ可能な団体との調整を図り、その機会を確保した。

また、情報提供に当たっては地元紙を発行する熊本日日新聞社が協力し、ニーズと

シーズをまとめた一覧表を毎週木曜の朝刊に定期掲載した。新聞という媒体とタッグを組んだのは、ネット情報などが届きにくい中高年を読者層の主力とする新聞の利点が生かせると考えたためだ。さらに、掲載情報に含まれる支援の「ニーズ」を発信し続けることで、懸念されていた震災の風化を防ぎ、復興ムードの中で取り残されている被災者への理解につなげようとの意図もあった。

紙面を通じて「ボランティアの窓」の存在を知ってもらい、支援につなげる取り組みは2017年7月～2020年4月の計92回に及んだ。さらにインターネットユーザーも視野に、KVOADもホームページなどで情報を発信した。この事業について、運営の中心となったKVOADは「災害VCが閉じた

後にボランティアを必要とする人の相談先ができ、ボランティアで対応可能な案件かどうかを精査し、団体を紹介することができた」「ボランティアをしたい人とボランティアを必要とする団体をつなぐ調整ができた」と自己評価。一方で「新聞を読まない人、ネットを使わない人には周知ができなかった可能性があった」との課題も挙げている。

(2) 新たな連携組織、社協も人材発掘

時間の経過で支援活動に携わるボランティア団体が減っていくことは、避けがたい。復興が進むにつれ、ピーク時に比べれば支援ニーズは減少するし、全国各地で災害が相次ぐ昨今、有力な支援団体は「次の被災地」への移動も余儀なくされる。KVOADによると熊本地震発生1カ月半後のピーク時、活動していたボランティアは約300団体に上ったが、3年後の2019年3月末には5分の1の63団体に減少。しかもピーク時には7割超を占めていた県外団体はわずか2団体のみとなり、大半が県内団体となった。背景には各団体を支えていた助成金の縮小もあった。

とはいえ、復興期だからこそ生じる課題はあり、支援を必要とする被災者がいる。また、支援の手が及ばないまま「取り残された被災者」も少なくなかった。支援活動の継続は必須だった。

こういった支援環境の変化を見据え、体制を再構築したケースとして、地震発生1年5カ月後の2017年9月に益城町で動きだした新たなネットワーク組織がある。連携

※くまもと災害ボランティア団体ネットワーク(KVOAD)が仲介している主な要請参加希望活動内容(引越など一部は有償受け付け平日10時～午後4時)は KVOAD ☎096(288)4117

熊本地震被災者支援ボランティア情報(木曜掲載)	
支援してほしい	被災者からの要請
▼仮設住宅からの引っ越し▼片付け 【具体的な声】「みなし仮設からの引っ越し。本人は身障者で、母は要介護」「半壊した自宅の屋根のブルーシートを張り替えたいが、自力では対応できない」	
一緒に活動したい	ボランティア活動への参加希望
【具体的な声】「日程が合えば引っ越しを手伝いたい」「農業に従事。慣れているので草刈り作業や引っ越しなどを手伝いたい」 ※関心がある方は見学だけでも可	
活動中です	ボランティア団体による最近の主な支援内容
▼引っ越しの手伝い▼仮設団地の住民交流支援・美化・除草▼破損屋根のブルーシート張り替え▼傾聴▼イベントの運営サポート 【具体的な声】「仮設団地で手芸を教えることができる人を募集中」	

熊本地震被災者支援ボランティア募集情報(木曜掲載)

主な活動団体 (ボランティア受け入れ)	活動内容
●くまもと友救の会 ●支援の「わ」 ●復興支援福岡 ●九州キリスト災害支援センター ●もやしハウス ●子育て応援団みるくらぶ ●子育て応援おきな木 ●マザー&アース ●リバイブくまもと ●だれにでも音楽祭	▼解体前家屋の片付け・家財搬出▼家屋の補修▼仮設住宅・在宅避難者らの生活環境改善▼引っ越しの手伝い(仮設住宅からの転居・倉庫・テントからの物品搬送など)▼破損屋根のブルーシート張り替え▼仮設団地でのお茶会▼子どもの心のケア▼PC・インターネット活用支援▼草刈り▼ボランティア人材育成講習

※くまもと災害ボランティア団体ネットワーク(KVOAD)と連携する各団体は随時、活動に参加する市民ボランティアを募集中。参加希望や支援要請の受け付け(平日午前10時～午後4時)は KVOAD ☎096(288)4117

によって支援活動の人手不足を解消し、各団体の得意分野を生かしながら息の長い被災地支援につなげる狙いで発足した「みんなのボランティアステーション」（みんなボラ）だ。

連携したのは重機操作や高所作業、力仕事もいとわない団体や、住民参加の茶話会などを開



みんなボラの設立総会の様子

いて「孤立防止」のコミュニティ支援を続けてきた団体、被災障がい者のニーズ発掘と支援に尽力してきた団体など。引っ越しのサポートなど被災者のニーズと、各団体で実施可能な活動内容をマッチングし、必要な人員を団体間で補った。被災者自身が主体的に活動へ参加できるようコーディネートし、「共助」の機会を増やすことや、県内外から現地入りしてボランティア活動を体験し、被災者の実情を学ぶ学生らの積極的な受け入れにも努めた。さらにKVOADが進めた「ボランティアの窓」とも連動。幅広い活動は、復興期ならではの取り組みといえるだろう。

さらに「みんなボラ」の活動開始から1年余りが過ぎた2018年10月、益城町も新たな体制づくりに乗り出した。災害公営住宅への入居開始に伴う引っ越し支援のニーズ拡大を見据えて「復興関連ボランティアセンター」を新設。事務局を町社協に置いた。社協は既に「みんなボラ」と連携していたが、新たに復興関連VCの看板を掛けることで支援ニーズとボランティア団体を結ぶ体制を改めて確立。町はかかる費用を県の熊本地震復興基金で賄った。

一方で翌2019年1月から本格稼働した復興関連VCが、もう一つ念頭に置いたのは、個人ボランティアの発掘だった。地元の住民が個人ボランティアとして登録することで、それまでは支援を「受ける側」だった被災者が支援を「する側」へと変容。住民参加で地域福祉活動の底上げを図ろうという狙いもあった。

取材ノート

「作業系」の担い手確保が課題に

熊本地震の被災地で目立った被害の一つは、屋根の破損である。雨漏りを防ぐため緊急期には多くの屋根がブルーシートに覆われ、街が一面、真っ青に染まったほどだ。ただ、シートは一度張っただけでは済まなかった。太陽光と風雨にさらされるシート



多くの屋根がブルーシートに覆われ青く染まった熊本市内

は数カ月での劣化は避けられず、張り替えなければならなかった。また、シートが必要だった家屋の状況もさまざまだった。専門業者が不足し、屋根の修理がなかなか進まなかったり、解体を決めていても屋内の家財道具が濡れないようにしなければならなかったり。公費による解体は申請ベースで計3万5,675棟に上り、完了までに地震発生から約2年8カ月を要する長期戦ともなった。復興期に至っても、ブルーシートの張り替えは欠かせない作業だった。

ただ、高所での作業は業者に頼めば相当の費用がかかった。また、社協が運営する災害VCは閉所が相次ぎ、そもそも危険な高所作業は活動の対象外。自ら屋根に上った家人が転落する死傷事故也多発し、被災者にとってはシート張りのノウハウと経験に長けたボランティア団体が頼りだった。しかし、支援団体、特に県外から支援に入っていた「作業系」の団体が熊本から撤退するようになると、担い手の確保が大きな課題となった。

そこで西原村にあった民間団体の拠点「もやいハウス」は2017年6月、支援の輪を広げようと張り替え技術を伝える講習会を開催。2014年8月の広島土砂災害以来、ブルーシートを張るボランティア活動を続け、熊本地震の被災地でも家屋約300軒で作業に当たったコミサボひろしま代表の小玉幸浩さんが安全な作業手順や管理のポイントを指導した。もやいハウスを運営した災害NGO結代表の前原土武さんは、「ボランティアとして参加できる熊本県内の人たちを掘り起こす機会」と当時語っていた。

実際には講習会への参加者は限られたが後年、ノウハウを蓄



積したボランティア団体はさまざまな災害現場でその技術を伝授するようになった。2019年の台風15号で被災した千葉県では、初めてシート張りを請け負うようになった自衛隊などに対し、民間団体が技術講習を施し、破損屋根を巡る支援態勢は格段に充実した。

5年8カ月後に見えた「もれ」

さまざまな連携が図られ、復興段階に応じた取り組みが進められながらも、残念ながら支援の「もれ」は生じてしまった。熊本地震の被災地で起こったあるケースは、2021年12月に発覚。外壁が壊れ、家財道具が散乱したままの自宅で過ごしていた高齢姉妹は、震災発生から5年8カ月もの間、支援の手が及ばないままだった。

自治体による罹災証明書は5回目の申請で発行されたが、被害認定は「一部損壊」。そのため、義援金や修理の支援制度利用、行政による巡回対象にはなっていなかった。

頼れる親族や知人は近くにおらず、ボランティア情報に触れる機会もなかった。自宅は2階建て。なんとか自力で片付けられたのは1階の居間だけだった。それぞれ精神障がいや身体障がいがある姉妹は、そこで暮らし続けたという。

被災者や生活困窮者への支援を続ける熊本学園大学の高林秀明教授（地域福祉論）らと偶然、出会ったことで事態は好転した。このケースでは家屋被害の程度が被災者支援の“物差し”になっていることが、サポートが必要な被災者を取り残す要因になった。高林教授は高齢世帯、心身の障がい、生活困窮などの事情を複合的に考慮する「災害ケースマネジメント」の考え方を念頭に「家屋の被災状況だけで判断せず、行政や支援者が被災地域をくまなく回って個別の課題を掘り起こす取り組みも必要だ」と指摘する。



取材ノート

第3章 まとめ

タイミングとキーパーソンを見極め、きめ細かな支援を

執筆者：JPF

【第3章】では、復興期の支援と支援調整がどのように実践されたかを見てきた。この時期に熊本で行われた支援調整は、東日本大震災での支援の反省をもとに、民間支援を行う各種団体が「被災者支援コーディネーション」として目指したものを具現化できたものであると言っても過言ではなかろう。県域での民間支援調整に加え、行政、社協との連携も一定程度行われ、市町村域での被災者支援コーディネーションも形になった時期であり、当時としては画期的なものであった。このような支援体制の下、仮住まい（建設型仮設住宅・みなし仮設住宅）で生じるさまざまな問題や、住宅再建や災害公営住宅への入居に向けた課題に取り組んでいった。

また、熊本地震被災者が復興に向かう時期（2020年）に、熊本は新型コロナウイルスの感染が拡大している状況（コロナ禍）での豪雨災害を経験した。この章の最後に、熊本地震の経験にコロナ禍での支援経験を交えて、復興期の被災者支援コーディネーション、とりわけ被災者が災害からの立ち直りの時期を過ごす仮設住宅についてと長期的な生活支援への示唆をひもときたい。

被災者の住まい

2020年の豪雨災害で建設された仮設住宅を2016年の熊本地震時に建設された仮設住宅と比較する。

豪雨災害後に建設された建設型仮設住宅では、木造の仮設住宅をそのまま公営住宅として転用することを想定した仮設住宅の戸数が増え、住宅としての質も向上し、プレハブ仮設に比べて住宅内の設備も充実した。しかし、さらにきめ細やかな配慮が必要と思われる点も少なからずあった。例えば、キッチンでは、収納の場所が高い位置にあり、高齢者などには使いづらく、結局は調理器具等が床に置きっぱなしになっている世帯も多く見られた。入居者一人一人に合わせた仮設住宅の建設はかなわないとしても、入居者の特性（高齢者が多い、子連れ世帯が多いなど）を把握したうえで、さまざまな人の暮らしに配慮した住まいを行政が計画していくことを期待したい。

仮設住宅への入居開始時期は、熊本地震が被災から約2カ月後であったのに対し、豪雨災害ではムービングハウスを導入するなどしたため、被災後約1カ月で入居が開始となった。仮設住宅への入居までが短縮されたことで、早い段階で安全な住まいへの移転が可能になったことは、この4年間の被災者支援における進歩と言える。

被災前の地域コミュニティを維持したまま仮設団地に移れば、住民同士の見守り体制はつくりやすいとされているが、豪雨災害時は要配慮者など、いわゆる災害弱者の仮設住宅への入居を優先させた。この結果、要支援者や災害弱者と言われる人々の避難先での生活の質を早い時期に改善することができたが、その半面、仮設住宅団地によっては要配慮者が集中し、住民相互による見守りが難しくなった例もあった。

新しい場所で見知らぬ人との人間関係を築くことは、それなりに負担になるものだ。ましてや被災後となればより大きな負担とを感じるだろうし、要支援者や災害弱者であれば、隣近所との関係を築いていくのがさらに大変な負担となることは容易に想像できる。要支援者等の早期の生活改善とコミュニティの維持をバランスよく進めていくことが重要であり、これは、仮設住宅への移転に限らず、仮設住宅から災害公営住宅への移転でも同じことである。

長期的な支援は、さまざまな関係者の協働がカギ

「復興期には、地元での多様な組織が強みを生かし合いながら、支援の「もれ、むら」が無いよう、協働して情報交換しあうことが必要」ということは、熊本地震、豪雨災害の支援に携わった多くの人々が共通に実感していることだ。

みなし仮設住宅滞在者への支援や、コロナ禍でますます多くなっている在宅避難者への支援は、個人情報を持つ行政や社協と、個別のきめ細やかな対応が可能な民間支援の協働が必須である。在宅避難者の中には、精神障がいを持つ方が困りごとを抱えているケースがあることも分かってきた。その困りごとの内容は外側からは分かりづらく、熊本地震では、被災後数年間にわたり在宅避難者の困りごとが見過ごされ、支援の手が届かないでいた例もあった。このような支援のもれをなくすことこそ連携の目指すところである。民間支援者は、業務の範囲や時間に縛られることなく、被災者一人一人に寄り添い、ゆっくりと困りごとを聞き出し、必要な支援へつなぐ力やそれぞれの得意分野を持っている。「行政や社協には、『民間の力を借りたい』と遠慮なく言ってもらいたい。民間の力を生かし、『被災者』がいなくなるまで共に復興に取り組んでいきたい」とは、被災者支援コーディネーションに携わったKVOAD樋口務氏の言葉である。

2016年の地震、コロナ禍での2020年の豪雨災害での経験から

樋口氏はまた、災害中間支援組織として災害対応をしてきた経験から、長く続く復興期を地域の中で乗り切っていくために、いくつかの大事なタイミングや、その後の

生活再建を安全に過ごすための方法があると感じている。そのタイミングや方法は災害により異なっているので一概には言えないが、熊本地震の場合は、震災から1年が経過し、支援金や外部支援が減少した時期がそのタイミングのひとつであったと言う。必要とされる支援が多様化する時期に、支援リソースが減るという危機をいかに乗り越えるかが重要という指摘だ。また、地域に根付き、平時の困りごとを知る民生委員や自治会長などは、復興期にも重要なキーパーソンとなり得ると感じており、連携の仕組みにも取り込めるのではないかということだった。

今後の大規模災害でも、タイミングや連携すべきキーパーソンを見逃さずに対応できれば、被災者の避難生活や生活再建を安全に過ごすことができ、災害関連死を防ぐこともできるはずだ。

第4章

地域力強化へのサポート



ここまで熊本地震で実践された「三者連携」による被災者支援を振り返った。その活動は、全国から駆け付けたNPOや地元組織、行政、社会福祉協議会（社協）などが被災者の実態やニーズを捉え、互いに連携しながら「もれ、むら」のない支援に挑んだ取り組みだといえるだろう。そして、三者をつなぐ「中間支援」の重要性がクローズアップされた。そこで求められたのは「情報を交わす（共有）」「関係者をつなぐ（連携）」といった役割だったが、それだけではない。本来主役である住民に光を当てる「地域力強化」の視点に立った関わりである。

災害の有無にかかわらず日本社会、特に「地方」と呼ばれる大半の地域では今、著しい少子高齢化や大都市への人口流出によって、かつてない人口減少と「超」が付く高齢化が進んでいる。それは地域活動の「担い手」の減少や高齢化にも直結し、さらにコミュニティにおける人間関係の希薄化は孤独や孤立に至りやすい社会環境を生じさせている。

そのように脆弱化した地域社会を突如襲う災害は“時計”の針をぐるぐると早回しし、社会機能の低下に拍車をかける。当然ながら被災地の実情はそれぞれ異なるが、場合によっては極めて不安定な社会基盤の上で、生活再建やコミュニティ再生を図らなければならず、復興の実現には担い手不足という高い壁が立ちはだかるのである。緊急期はもちろん、特に復興期に関わるボランティアや中間支援組織は共有しておきたい問題意識である。

また、復興を目指す地域住民に欠かせないのが、道しるべとなる「知見」である。大災害に初めて遭遇した人は、あらゆる局面で「どう対応したらよいのか」と苦しみ、「今後どうなるのか」「生活は取り戻せるのか」と見通せない先行きに悩む。新たな住まいを選択しようにも、行政の復興施策の良しあしを見極めようにも、納得できる判断材料がなければ混乱するばかりだ。そんな時、大きな力となってくれるのが先に大災害を経験した全国各地の人々。熊本地震では、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震、そして東日本大震災といった災害を経験した人々の知見や経験が行政施策に反映され、民間レベルでは各地で支援活動を重ねてきたNPOや中間支援組織がつなぎ役、運び役となり、住民間の連携と協働を後押しした。人と人との新たなつながりを育み、先災地の体験に基づく「知見」のバトンをつなぐことで地域力強化を目指したのである。

【第4章】では、被災地における地域力強化に取り組んだ中間支援組織の実践例として、本書を刊行した特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム（JPF、東京都）の熊本地震における支援活動を取り上げる。また、被災者支援のために金銭を寄

付する側と、活動する側をつなぎ、資金の橋渡し役を担うのも中間支援の大きな役割だ。近年は被災者に支給される「義援金」だけでなく、支援団体にもたらされる「支援金」が注目されている。効果的・継続的な地域力を下支えする支援金（助成金）はどのように使われたのか、その利用状況も振り返る。

地元主導の生活再建を支える人材育成

（1）東日本大震災の経験と教訓

2011年3月11日に起きた東日本大震災は、日本国内観測史上最大規模のマグニチュード（M）9.0の巨大地震であった。津波と原子力発電所事故という事態が重なった複合災害は深刻な被害をもたらし、内閣府によると一連の災害による犠牲者（2022年3月1日現在）は、死者1万5,900人、行方不明者数2,523人。災害関連死は3,789人（2022年3月31日現在）に上っている。

日本に基盤を置くJPFは2000年に発足。それぞれに強みを持つNGOや、経済界、政府が対等なパートナーシップを結び、世界の紛争地や自然災害の被災地における人道支援に協働して当たる際の「プラットフォーム（土台）」である。政府からの補助金や企業・個人からの寄付をもとに現地で活動するNGOに活動資金を提供し、支援活動を迅速に進める仕組みを構築している。

その経験からJPFは東日本大震災で、復興への長い過程で変化するニーズを的確に把握し、必要なところに必要な支援を届けるための調整機関の設置が急務であると認識した。そこで岩手、宮城、福島の前被災3県で「連携復興センター」設立を支援した。これは地域の特性を重視し、震災前から各県で市民活動の中間支援に取り組んでいた団体、キーパーソンを中心に据えた組織づくりの試みであった。ただ、県域での情報の集約・調整を目指したものの、広域に点在する被災地を結ぶ活動は容易ではなく、地元の人々が情報集約の必要性を受け止め、主体的に調整を図るまでには数年を要した。また、緊急期から復興期への移行過程では、「被災者と被災者」「被災者と支援者」をつなぐ地元人材の不足も課題となった。

また、JPFが各地で活動したNPOなど支援団体に行った聞き取り調査によると当時、東日本大震災における中間支援については、「県域での連携・調整はそれまでの日本になかった仕組みであり、組織の基盤強化に貢献した」という一定の評価が与えられていた。ただし、「地域や分野ごとに芽生えた当事者の自発的な情報共有活動とのすみ分けが難しかった」「具体的な課題解決に結びつけるまではできていない」と

指摘されていたのも事実である。当時の実践と教訓が、熊本地震でJPFが手掛けた中間支援の土台となっている。

（２）初動対応の団体をバックアップ

熊本地震でJPFが展開した活動を、緊急期の「第１フェーズ」と復興期の「第２フェーズ」に分けて振り返ってみる。

本震直後にスタッフ２人が現地入りして始まった第１フェーズは2016年４～９月のおおむね半年間。海外での緊急人道支援や東日本大震災の経験を踏まえ、当初は緊急期に欠かせない「被災状況の把握」「現地での支援団体の発掘」「地元行政機関との情報交換」を重点的に進めた。その結果をもとに、現地で支援活動に当たるJPF加盟15団体による25事業に資金を助成し、モニタリングも実施した。資金は民間からの寄付金によるもので、総額５億2,255万3,902円（2022年11月末現在）に上る。

加盟団体による主な取り組みは、第１フェーズにおいては、がれき撤去や避難所運営、物資配布、障がい者や子どもなど弱者へのサポート、医療や心のケアに関わる支援など多岐にわたり、ペットとの同伴避難など被災者のニーズにきめ細かく応じる活動が展開された。第２フェーズでは仮設住宅住民を対象とした見守り支援、仮設住宅退去後の住民主体の生活再建のための自治会サポートを2017年度まで実施し、助成総額は約２億８千万円であった。

JPFは仮設住宅への入居が落ち着き始めた2016年夏頃から先を見通し、重要な調査も並行して進めた。長い道のりとなる復興期に果たすべき役割を明確にするため、被災地に入って住民や行政職員、支援組織への聞き取りを徹底し、被災状況だけでなくそれぞれの「地域性」の把握に努めたのである。それは地域力支援のヒントを見いだすためのアプローチであった。

（３）人材育成と基盤整備

次の第２フェーズ（2016年10月～21年７月）の初期段階で重視したのは、「緊急期から生活再建期への円滑な移行」である。既に始まっていた県外の支援団体の撤退を踏まえれば、生活再建の担い手となる「地元」の行政、社協、NPO、自治会などへの支援を見通す必要があったからだ。JPFは加盟団体への助成を基軸としながらも、東日本大震災では非加盟団体向けの「共に生きる」ファンドを設立し、NPOや自治会など地元の非営利法人を資金面でバックアップした実績があった。とはいえ、東日

本大震災のやり方をそのまま当てはめるわけにはいかず、東北と熊本に共通する「復興へ向かう力を、地域の組織、人々につけてもらうこと」の大切さを念頭に、適切な支援態勢を模索した。

第２フェーズに差しかかる時期、熊本では仮設住宅の整備がほぼ完了し、被災者は本格的な生活再建に進む重要な時期に入っていた。ただ、被災者同士の一体感が育まれた避難所生活とは異なり、個別の部屋に暮らす仮設住宅では「孤独」「孤立」が懸念されていた。また、経済状況の違いなどから早くも自宅での生活を再開する人がいる一方で、見通しが全く立たない人や生活の立て直しが手付かずの人もおり、一人一人の“復興格差”が浮かび始めていた時期でもある。さらに社協による災害ボランティアセンター（VC）の閉所が相次ぎ、県外のボランティア団体も次々に撤退。地域活動の担い手不足など元々あった地域課題も顕在化し、疲弊した地元のリソースだけで対応するには限界があった。

調査に当たったJPFには、次のような現場の声が聞こえてきていた。「何をどれくらい支援したらいいのか判断が難しい。どこまでが自助で、共助や公助をすべきなのか」「『支援する側』の人員や財源の都合で支援活動や復興計画が策定されかねない危うさを感じる」「東日本大震災での経験を参考とした助言を求められるが、熊本に置き換えた場合の適切な時期や程度が分からない」「支援団体が助成金を申請する際に示す「企画内容」が必ずしも地域の実情に即していない」など。

検討すべき論点を整理し、JPFは第２フェーズに行うべき支援活動の考え方を導き出した。「過去の被災地に学ぶ教訓は、それぞれの地域性や文化を基礎とした上で初めて生かされる」。具体的には「地域力強化」を目標とし、「地元主導の生活再建を支える人材育成」と「人材を支える基盤整備」を２本柱とした。キーワードは「つなぐ」。多様なアクターをつなげ、核となる地域リーダーを育成する事業である。

取材ノート

過去の被災地の知見、多角的なテーマで講座展開（人材育成＝その１）

JPFは熊本で復興支援活動に取り組む支援団体、自治会、行政職員等に「座学」と「視察研修」の機会を提供した。「知見」の伝達と、支援者間の関係構築の促進を図ることで、今後起こり得る課題に対処できる人材の育成を目指した。背景には緊急期を支えた「外部支援」から、「地元主導の復興」への円滑な移行が求められているという当時の状況があった。

座学は2017年２月17日から３月24日まで、熊本市内で実施。阪神・淡路大震災や

新潟県中越地震、東日本大震災などの復興プロセスに関わった当事者の肉声に学ぶ講座をそろえた。「復興支援とは何か」「課題解決には何が必要か」「団体の運営に必要な知識」といった基礎編に加え、仮設住宅生活支援や女性支援、子ども・若者支援、まちづくりなど分野別の内容や、継続的な支援に有益な資金調達や成果表現など実務に直結する内容など23講義（1講義90分）をラインナップ。受講者が必要とする講義を任意で選択できるようにした。受講は無料。延べ約350人が受講した。講義内容をまとめた「記録誌」はJPFウェブサイトで公開している。

多様なテーマを設定したことで、受講者はあらかじめ「必要」と考えていた分野だけでなく、さまざまな角度から「復興」について考える機会を得たようだ。経験豊富な講師が語る実践的な内容は好評で、事後のアンケートでは「復興への道筋を立てて、これからの活動を進めていこうと思った」「経験に基づいた話が多く、大変参考になった」「災害復興支援の経験を聞き、向かうべき方向が分かった」「復興に際して重要なのはプロセスであり、主体は被災者なのだということを再認識した」といった感想が寄せられた。

一方で、講義によっては受講者数にばらつきがあった。受講者が少なかったのは女性・子育て世代の支援や大学生が関わる支援、資金調達などの講義。資金調達の場合、活動継続に有意義な情報が提供されたが、当時は震災から1年足らずで現場にもたらされる助成金が比較的潤沢であったことも影響したようだ。また、各団体は目の活動に手いっぱい、先々の資金獲得にまで考えが及んでいなかったと思われる。その他の講義も大半が平日昼の開催で、補講も設けたが就労しながら支援活動をしている層には受講しにくい面もあった。

受講者へのアンケートでは「実際に現場でどう動き、何を取り入れるのか、行政との関わり方を具体的に知りたかった」「被災者の多様なニーズは後回しになりがちで、どう動くか悩ましい」といった声があった。具体的なアドバイスを求める意見もあり、質疑応答や自由時間を長めに取るなどして講師とのやりとりを深められる工夫も必要だった。

また、熊本市内で開講したため、遠隔地の受講者には長距離移動の負担もあった。新型コロナウイルス感染症禍で



普及したオンラインを活用した講義は当時はまだ一般的でなかったが、今後はオンラインを組み合わせたハイブリッド形式の開講も有効だろう。とはいえ、受講者が一堂に会する講義は、出会いの場であり、新たな人間関係を築く大切な機会である。実際に顔を合わせれば、何げない会話をきっかけに新たなコラボレーションにつながることもあるだろう。人と人とのつながりを土台とする災害復興支援においては、オンラインの利便性だけに価値を求めず、リアルな接点づくりも欠かせない。

取材ノート

過去の被災地で「数年後の現実」を学ぶ（人材育成＝その2）

JPFは2017年3月、被災者支援や復興まちづくりへの貢献を目指す市民団体を対象とした助成事業を公募。採択した18団体に以下の3ステップ研修の受講を認め、参加にかかる費用（1団体につき上限85万円）、約1,370万円を助成した。

①支援事業の計画方法を学ぶ研修

ステップ1となる事前の集合研修を2017年6月26、27日に熊本市内で実施した。各団体は課題を整理し、支援活動の参考になる訪問先を選定するなど研修計画を作成。講師が個別に助言した。

②現地視察

ステップ2はいよいよ現地視察。18団体は2017年7～11月、それぞれ作成した視察事業計画に基づき希望した過去の被災地を訪れた。訪問先は東北（11団体）、中越、阪神・淡路（各3団体）、その他（1団体）。東北が最も多かったが、この視察後は他組織の支援を受け、中越地震の被災地を視察する団体が目立つようになった。山間地の被災状況が熊本地震と似通っており、参考になる点が多かったからだ。

現地視察で有意義だったのは次のような点である。「熊本側、訪問先側の双方の情報や訪問目的を十分に共有し、質問も事前に示したことで限られた訪問時間を有効に活用できた」「災害公営住宅の自治会支援に関する意見交換や、避難生活後に元の土地に戻った地域での視察で、受講者は自分たちに訪れる数年後の現実を目にし、経験者から直接アドバイスを得られた」

一方で課題としては、「受講者は男性が多かった」（女性や高齢者の割合が高ければ多様な視点での学びが期待できたのではないかと）。事業採択の審査段階で男女構成にも目配りが必要か、「研修先での質疑応答が消化不良」（受講団体によっては訪問先を複数設定し、1カ所当たりの滞在時間が1時間程度になり、納得するまで質問をしたり、意見を交わす時間が限られた）、「研修内容を一人一人が記録し、持ち帰るトレーニングが不十分」（議論のポイントを押さえるコツを学ぶ事前研修、視察時の議事録採

取、研修結果を毎日共有する時間の確保などを研修計画に盛り込むべきだった)、「メディア取材時の混乱」(同行メディアへの注意点などを事前にレクチャーしておくべきだった)、など。今後の災害時、現地視察を一層実りあるものにするには、参考にしたポイントである。

③事後研修

ステップ3として2017年11月15日に事後集合研修を熊本市内で実施。各団体による成果報告に加え、視察を生かした事業計画作成のワークショップも行い、それが実施に結びついた事例もあった。さらに、事後研修後に、子ども支援に取り組んでいた学生団体の活動は、もっぱら子どもたちの遊び相手になることだったが、被災ストレスをうまく発散できない子どもへの接し方に悩んでいた。心のケアを実践する団体を訪ね、接し方を学んだことで前向きに活動に取り組めるように。視察後もさらに勉強したいと要望したことから、JPFは「災害時の子どもへの接し方」に特化した研修を専門家に依頼。同じ分野で活動する複数の学生グループにも声をかけ、「子どもにやさしい空間」と題した講座を計18人が受講した。臨床心理士による、遊びを通した子どもの心のサポートの具体的な方法を学び、日常の支援に生かされた。



(4) 市町村域の中間支援団体をサポート（人材を支える基盤整備事業）

被災者が避難所を離れ、仮設住宅への入居が進むと、コミュニティの形成やまちづくり支援の必要性が高まった。支援を実行するにはさまざまな立場の人たちの連携が欠かせず、「住民と住民」「住民と行政」「支援団体と支援団体」などのつながりが一層重要になってきた。しかし、被災地ではこれらの活動を担える団体は少なく、人材もまだ十分に育っていなかった。連携を進めるには、中間支援団体による活動サポートが必要であった。

JPFはこうした状況を捉え、市町村域を念頭に置いた中間支援の基盤整備支援（人材を支える基盤整備事業）に着手した。先に記した人材育成事業との相乗効果も含め、先災地の知見と経験を学んだ各団体が必要に応じて連携できるよう、市町村域での中間支援機能を高めようと考えたのである。復興を支える多様なアクターをつなぎ、各活動に助成を行うことで活動基盤を強化し、地域の主体的かつ継続的な復興を

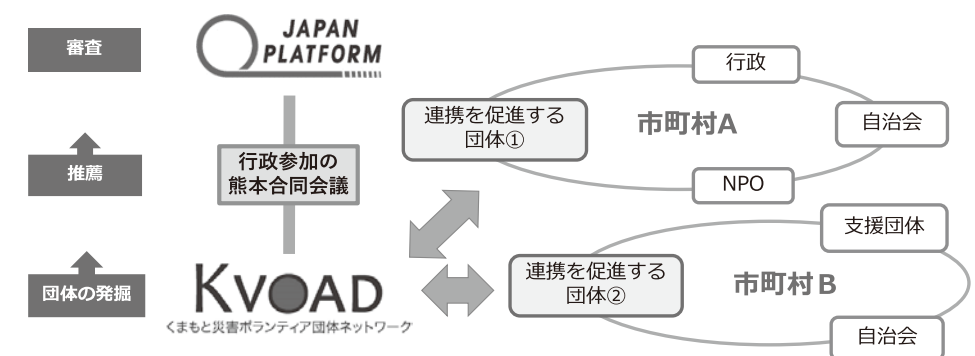
支えることを目指した。

加盟団体以外の支援団体への助成事業は、東日本大震災被災者支援で経験済みであった。公募型の「共に生きる」ファンドが被災直後に立ち上げられ、被災地である岩手県、宮城県、福島県および避難先の都道府県で支援活動をする法人格をもった民間団体の事業に1事業1,000万円／年を上限とする助成をした。（「共に生きる」ファンドの支援総額は2019年3月に終了するまで403事業・総額17億8千万円）

一方、熊本地震でも、同様の支援の枠組みが検討されたが、被災が熊本県に集中していること、災害支援経験を持つ団体がほとんどなく、災害支援以外の活動をしている団体間の連携体制もなかったことから、迅速に効果的に支援を届け、かつ長期間にわたる復興を担保するには地元の力をつけることが不可欠だと考えた。そこで公募はせず、「法人格の有無は問わない」「申請額上限は300万円（活動内容の変化により年度ごとに検討）」「資金管理ができて」「組織運営ができて」ことを申請条件とし、県域で復興支援に従事している団体や行政で構成される合同会議で審査しJPFに推薦する形をとった。県合同会議で推薦された申請案件は、JPFの外部有識者からなる審査委員会の審査を経て助成の決定をすることとした。

実行に当たっては市町村域のニーズ調査や、連携促進を担える団体の発掘といった業務を、熊本県域で中間支援を担っていた特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD、熊本県）に委託。既にKVOADは地域ごとの被害状況や地元団体の活動の様子を把握しており、JPFも詳細な情報を得ながら事業を進めることができた。

事業期間は2017年6月～2021年5月。5団体13事業に対し、総額約2,900万円を助成した。



事業期間を通じ、経験と知見を関係者で共有するための工夫も仕掛けた。例えば、中間支援団体同士の横のつながりを深めるため、それぞれの事業実施地を視察したり、活動内容を共有する報告会、長期的な目線でのニーズに対応する事業計画づくりのための勉強会を実施したりした。



助成団体と関係者によるピアラーニング（2018年6月）



支援活動の“汗” 記録に残す

取材ノート

市町村域の中間支援団体をサポートし、基盤強化を図る。求められた事業の実効性を高めるには「中間支援」、そして「つなぐ」ことへの理解を共有する必要があった。JPFは人材を支える基盤整備事業での試みとして、被災15市町村で中間支援の役割を担えるであろう団体を助成対象として選定。課題解決型の情報共有会議を各地で定期的に関き、行政や社協、支援団体をつなぐ機会を積極的に求めた。

中間支援を地域に根付かせることを念頭に置いた第2期（2018年10月～2019年9月）は、仮設住宅から退居して生活再建が進む過程での課題を見通し、中間支援やそれに近い活動に取り組んでいた団体を助成対象とした。代表例は、益城町で活動中の複数の民間団体が自発的に設けた情報プラットフォーム「みんなのボランティアステーション」（みんなボラ）だ。このネットワークは益城町に限らず、KVOADとも連携して、より広い県域での活動・調整にも関与。地元主体の復興支援の気運醸成という点でも大いに貢献した。

さらに第3期（2020年8月～2021年5月）は、活動を継続してきた各団体の「知見」を「次」に生かすことに主眼を置いた。しかし、新型コロナウイルス感染症の感染拡大と熊本県南部を中心に深刻な被害をもたらした豪雨災害が発生。各団体の報告書には得られた知見や「うまくいったこと、いかなかったこと」が記された。これらの報告書も、JPFウェブサイトで公開中である。実践者が自ら振り返った知見と課題を参考にしてほしい。

【大津町 復興Project大津 カセスル熊本「コネクト」】

震災前から活動していたまちづくりグループの若者たちが、多様な職業の立場を生かし、災害支援や復興に関わるだけでなく「次の災害」にも対応できる持続可能な体制づくりを目指した。

【熊本市 一般社団法人スタディライフ熊本「熊本地震の時間経過から考える交流支援」】

支援が届きにくいみなし仮設住宅住民への支援を、官民連携で取り組んだ。

【益城町 NPO法人九州キリスト災害支援センター「たくす」】

益城町の災害ボランティアセンター閉鎖後にも残る支援ニーズに長期で応えようと、地元人材を確保するため町社会福祉協議会と民間支援者が連携。「復興ボランティアセンター」を立ち上げ、地元で復興を担う体制を構築した。

【御船町 特定非営利活動法人バルビー「mifunet」】

御船町では発災当初から、複数の外部支援者が中間支援の役割を担ったが、いずれも早期に撤退。中間支援の地元担い手の不在が続く中、経験豊富な複数の支援者が連携してサポートし、町社会福祉協議会につないだ。

「支援」を支える—支援金と助成金

「災害大国ニッポン」はさまざまな課題を抱えながらも、ひとたび大災害が起きると全国各地の人々が被災地に駆け付け、あるいは何らかの形で支援・応援をする文化が定着した社会となった。1995年の阪神・淡路大震災が契機となった災害ボランティアはもちろん、現場に直接入れないとしても募金や寄付による金銭的な支援、物資の提供で被災者をサポートする行動は日本社会に浸透している。

金銭的な支援に関しては従来、「義援金」が広くイメージされてきたのではないだろうか。日本赤十字社や赤い羽根共同募金への義援金の多くは被災自治体を通じ、義援金として被災者の手に届く直接的な支援である。

一方、近年注目されているのが「支援金」である。これは被災者に直接渡るのではなく、NPOやボランティア団体、住民組織などにもたらされる。これらの団体による支援活動を資金的にバックアップすることで被災者を支えるという間接的な支援だ。企業などがまとめた支援金を各団体に贈るケースや、中間支援組織が支援金を募り、活動団体へ配分するといった形もある。全国各地で設立が相次いでいる「コミュニティ財団」がその役割を担うケースも目立っている。平時から資金調達の窓口となり、地域課題の解決に取り組むNPOなどを金銭的に支えるノウハウを持っており、その手法を災害時にも生かしている。

熊本地震では、公益財団法人日本財団や赤い羽根共同募金、JPFなどは、集まった支援金をNPOなどに助成金として提供した。交通費や宿泊費、資機材費、重機のガソリン代、イベント運営費など民間組織を積極的にバックアップした。地元の中間支援組織KVOADは、支援金を直接募ることはなかったが、助成金に関する公募情報を発信し、現場に立つ支援団体を情報面でサポートした。

(1) 5年間で16億円超を支援

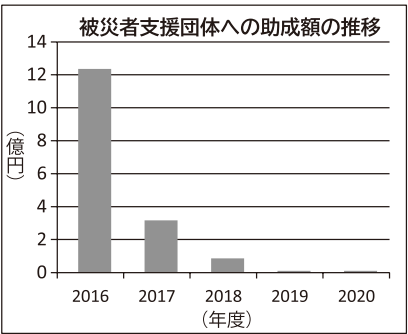
KVOADが熊本地震発生から5年間の支援金／助成金を集計した結果によると、熊本で活動した延べ819団体に対して総額16億4,200万円が拠出されていた。拠出額を年度ごとにみると、地震が起きた2016年度が12億3,500万円で、5年分の総額の8割近くを占めた。2017年度は3億1,700万円、2018年度は8,600万円、2019、2020年度はそれぞれ200万円と減少し、2021年3月で主な助成金は終了した。

対象分野別で見ると、「コミュニティ形成」に役立てられた3億3,300万円が最も多く、次いで「仮設住宅の交流、見守り」2億6,700万円、「医療・健康」2億4,400万円などが多かった。

さらに拠出先としては、県内354団体に5億8,000万円、県外465団体に10億6,200万円であった。地震の発生当初は、東日本大震災などで経験を積み、避難所運営や医療ケアの専門的ノウハウがある県外団体の活動に大半が充てられていたが、撤退後は拠出先も地元団体に移行していた。

助成金の主な対象分野	助成額 ※
コミュニティ形成	3億3300万円
仮設住宅の交流、見守り	2億6700万円
医療・健康	2億4400万円
メンタルケア	2億3000万円
子ども支援	2億2900万円
避難所支援	1億9900万円
物資支援	1億9000万円
支援者支援	1億8500万円
生活、住宅再建	1億8200万円
ボランティア派遣、調整	1億7000万円
生活支援(移送・買い物など)	1億7000万円
がれき・災害ゴミ・家屋解体	1億6600万円
障害者支援	1億6300万円
入浴・トイレ・衛生	1億5900万円
情報支援	1億2600万円

※複数分野にかかる助成金もある(KVOAD集計)



支援団体の半数近くが「資金不足」

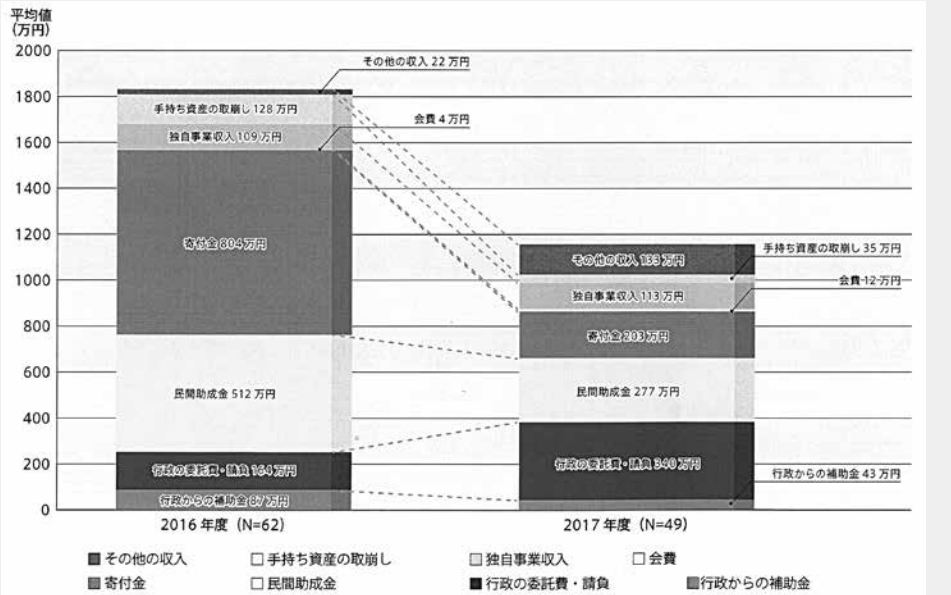
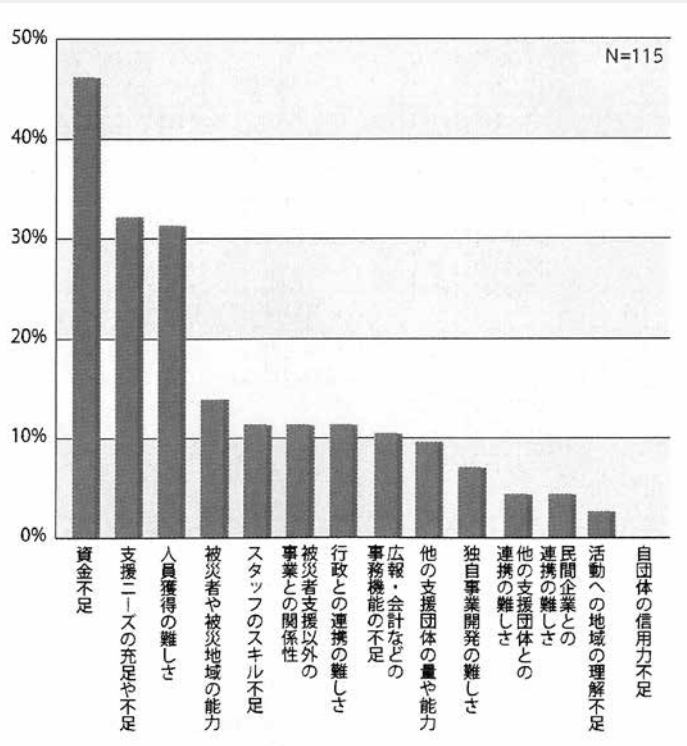
NPOやボランティア団体などの中には、災害対応のノウハウに優れ、豊富な活動経験を誇る組織が少なくない。災害時の「三者連携」の一翼を担う存在として認められているが、一方でその財政的な基盤は十分ではなく、助成金の採択の可否が活動に大きな影響を受けるという不安定さを抱えている。災害ボランティア活動支援プロジェ

取材ノート

クト会議（支援P）と特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD、東京都）、KVOADが熊本地震の発生からおおむね2年後の2018年1～2月に実施した支援団体調査は、その傾向が如実に表れている。

JVOADが関わりを持った団体286団体を対象とし、124団体から回答を得た結果によると、支援活動の継続を妨げる妨げる要因は「資金不足」が最多だった。

また、地震が発生した初年度（2016年度）は活動資金の多くを「寄付金」「民間助成金」が占めていたが、2017年度は大きく減少。代わって「行政の委託費・請負」が増え、NPOなどが行政機関の業務をカバーする存在となっていたことが読み取れる結果となった。



(「平成28年熊本地震支援団体調査報告」より)

(2) 地元の実情に合わせて助成

熊本地震における助成金の拠出元として大きな役割を果たした中間支援組織の一つがJPFである。

原点となったのは、東日本大震災で初めて設けた公募型の「共に生きる」ファンドだ。

熊本地震でも当初、公募型の枠組みが想定されたが、熊本の実情を考慮。災害支援の経験がある団体が地元になく連携体制も不十分だったため、「地域力強化」を軸とした仕組みが取り入れられた。公募はせず、法人格は問わずに「申請額上限300万円／期（最長1年）」を助成（年度ごとに検討して減額）。資金管理や組織運営の実行を申請条件にした。JPFが拠出した助成金は、2021年度までに13事業・総額約2,900万円に達した。

ことで、カバーしあえる範囲が広がり、より丁寧に被災者と接する支援が可能になることを体感。力を合わせることで何倍もの力を発揮できるという「つながること」の効果を実感する機会となった。

取材ノート

助成金獲得セミナーで「つながる」を実感

災害発生直後の緊急期を経て、復興に向かう時期になると助成金の公募は減少傾向になった。一方で、被災者がそれぞれ抱える個別の困りごとが見えてくるのも同じ頃で、仮設住宅を離れるタイミングが大きな節目となっていた。助成金の減少に反比例するように、新たな支援の必要性が高まっていたのである。丁寧な支援活動を後押ししようとJPFは、助成金獲得をテーマとしたセミナーを2019年1月に開催。JPFに限らず、助成を行っている他団体への申請時にも役に立つプログラムを組んだ。

申請に当たって重要なのは、取り組みもうとする支援活動の妥当性を明確に伝えることだ。「被災者の方々にとって必要な支援」だということが申請先に伝わるよう、課題に目を向ける端緒から解決までの流れを一貫して説明できるノウハウを指南。併せてワークショップも開き、「なぜ助成金が必要なのか」「なぜ自分たちが支援活動をするのか」といった足元を見つめ直す機会を持った。

さらに、抱えている課題と理想とのギャップを可視化し、人材や資金の投入が被災者にとってどう役に立つのかを体系的な計画にまとめる「ロジックモデル」の作成にチャレンジしてもらった。課題例「みなし仮設住宅の住民への支援」について検討するグループワークでは、得意分野が異なる支援者同士がつながる



第4章 資金だけでは成し遂げられない真の復興

執筆者：JPF

【第4章】では、JPFが熊本地震で実施してきた支援活動について、支援の意図と活動を詳細に記述してきた。JPFが実施した活動に対し、JPFは2021年度から2022年度にかけて外部評価者による評価を行っている。ここでは、その評価を基に、その活動からの学びをまとめてみたい。

【第4章】（1）で述べてきた通り、JPFは熊本地震被災者支援において、地元支援団体への助成のみならず、事業実施のためのサポートと人材育成にも力を入れてきた。特に、復興期における、市町村域での支援連携を担う人材、中間支援の役割を果たす団体を育成することへの取り組みは、目の前で起きている出来事への対処に奔走している支援団体に対し、少し先に起こるであろうことを理解させつつ、リアルタイムで人材育成を行うというチャレンジングな試みで、他の資金提供団体には見られない支援であったといえる。

JPFがこのような試みに取り組んだのは、東日本大震災被災者支援を通じ、「復興が進むにつれて被災者のニーズが多様化すること、それに対応しながら生活再建を支えていくためには、より被災者の生活に近いレベル、つまり、市町村域での支援の連携・調整が必要となってくる。しかし、市町村レベルでは、そもそも支援団体の数が少なく、中間支援を継続的に行える団体や人材がいる場合が多くないのが実情であり、この点こそが支援の『もれ・むら』につながる課題である」と感じていたからである。この課題克服のため、詳述したようなさまざまなプログラムと資金を途切れなく提供し続け、結果として、関係者が市町村域での支援調整の重要性を認識するとともに、市町村域でのつながりが構築された。さらに、JPFが提供したプログラムの講師として参画した外部団体や視察先の団体ともつながりができるまでに至り、前述の外部評価でも「JPFがプログラム方針で掲げた『地元主導による継続的、効果的復興を支える』ことは達成できたといえる」という評価を得ている。

評価をもう少し詳しく見てみると、「国内支援の経験と一定の資金力を有するJPFが、市町村域の人材育成と中間支援組織のサポートを実施したことで、ユニークかつ有効なプログラムとなったといえよう」という経験と資金に対する評価があった。さらに「座学や訪問研修という事業として形成された人材育成の機会以外に、休み時間や終了後の交流機会などのインフォーマルなコミュニケーションも含めて、支援者が相談したいタイミングで助言や相談の対応ができる支援経験者の存在が、能力強化に

効果的であることが見てとれた」「JPFはプログラムを計画し助成するだけではなく、熊本の支援関係者との関係構築や、助成先団体の伴走支援を丁寧に行ってきた」とあるように、プログラム内容や伴走支援に対しての評価が高い。このように、JPFの支援が一定程度評価されるに至った背景には、JPFに「災害支援・復興支援の経験が豊富な人材が在籍していたこと（ヒト）」「研修プログラムや伴走支援というコンテンツやノウハウがあったこと（モノ）」と言換えられるもの」「JPF自体の活動資金に加え、団体への助成資金を持っていたこと（カネ）」の三つが揃っていたことがあり、さらに、地元の情報を豊富に持っていたKVOADと「協働」できたことも大きかった。

一つ目の学びは、人材育成における「被災地内外の経験ある支援者による地元の支援者への伴走支援やメンタリング等の活用」である。JPFの伴走支援は、単なる助言や書類のチェックだけでなく、より地元団体の中に入り込んだもので、資金獲得に向けての申請書の書き方指導、事業目標達成のためには当初計画を変更することも大切だということを伝えた上での計画変更サポート、助成先の資金管理や報告書作成ができるような適宜サポートなどで、「支援者が相談したいタイミングで助言や相談の対応ができる支援経験者の存在」となっていたことが特長である。

二つ目の学びは、資金を提供し続けることの重要性である。一つ目の学びである「伴走」や「メンタリング」に至るには一定期間の関係継続が必要である。地元の団体の活動継続が無ければ伴走支援や地元団体のメンターとなることもできず、地元団体も育たない。評価では、「JPFの助成終了後もつながりは保たれ、よりレジリエンスの高い地域にしていくための努力がなされていることが確認された」とされているが、JPFがポテンシャルのある団体に資金を提供し続け、地元団体が活動を継続してきた結果がこのような評価を得るまでの状況にさせたことは誰の目にも明らかである。

一方、評価でも指摘されていることであるが、オンラインの活用が一般的になった現在、時間や場所の制約がないオンデマンド型講義と、関係づくりがしやすい対面式のワークショップなどを目的や内容によって使い分けることは、今後の研修の実施方法として検討の余地がある。

最後に、繰り返しになるが、今回のJPFのプログラムが一定程度成功とされるのは、JPFの「経験・知見、関係者の協力、資金」に、地元の情報を豊富に持っていた「KVOADが加わった」ことによるもので、ある意味奇跡的な偶然の産物といえる。したがって、これをそのまま「モデル」として他の被災地に容易に転用できるもので

はない。本書に熊本でのJPFの活動を詳細に記したのは、地元主導の復興を支える担い手が増えていくことが望まれるところ、熊本でのアプローチを関係者に広く共有することで、それぞれの地域がJPFのアプローチを参考に、その地域に適したアレンジを行うことで、地元主導の復興を支える担い手が増えていくことを期待したためである。

第5章

コロナ禍が突き付ける課題とヒント



東日本大震災をはじめとする近年の災害経験を踏まえ、熊本地震で実践された「三者連携」による被災者支援は一定の成果を挙げた。ひとたび災害が起これば、官民の支援者が被災地に駆け付け、情報を共有しながら課題解決を図るという一連の行動は、その意義が広く理解され、ボランティアは災害対策基本法でもその役割が明確に位置付けられた。さらに、三者連携については、内閣府と特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD、東京都）が三者連携を協働して推進することを宣言。多くの個人や民間組織を含む官民の力が結集することを当然として、より実効性の高い支援活動を確立していく段階に入ったといえるだろう。

ところが、人々の力を寄せ合うという支援活動の土台を揺るがす事態が起きた。「新型コロナウイルス感染症」の世界的な感染拡大である。この未知のウイルスは、直接の会話や集団行動、生身のコミュニケーションの機会を奪い、支援者が被災地に駆け付けることさえ容易には許さず、これまでの災害支援の常識を覆してしまったのである。国内では2020年初頭からの感染拡大に伴い、災害時の支援活動が著しく妨げられるとの懸念が広がっていた。その矢先、震災からの復興過程を歩んでいた熊本県を大災害が襲う。同年7月4日に発生し、県南部を中心に大きな被害をもたらした「令和2年7月豪雨」（熊本豪雨）である。

震災、コロナ禍、豪雨災害という三重苦に直面した被災地はどう動いたのか。【第5章】は当時の状況を振り返り、浮かび上がった課題を検証。さらには苦境の中で試みられた新たな取り組みを取り上げ、災害支援のレベルアップにつながるヒントを見いだしたい。

コロナ禍への危惧と備え～事前の動き

2020年6月、日本防災士会熊本県支部は本格化する梅雨を前に、活動の制約を受けていた。県支部に登録していた防災士は約220人（同年3月時点）。熊本地震でがれき処理やボランティアの振り分け業務などに当たったメンバーも多く、当時は防災・減災活動に力を入れていた。企業などが提供した飲用水や下着類、衛生用品などの避難物資を保管し、希望する自治会や、震災被災者の仮設住宅を訪ね、物資を提供。学校や地域の依頼に応じた講演活動も続けていた。しかし、新型コロナウイルス感染症の拡大で2月以降は物資配布を中断し、例年5、6月に多い講演依頼はほぼゼロに。コロナ禍で密閉、密集、密接の「3密」を避け、自宅や車中泊など避難所以外の場所への分散避難が増えることが予想されたが、必要な備えを周知する機会は限られていた。

熊本地震以来、三者連携の核となり、情報共有会議として継続していた「火の国会議」でも、災害公営住宅での住民交流のサポートといったコミュニティ支援や、生活再建が進まない被災者への支援といった活動に支障が出ていることが報告されていた。さらに危惧されたのが“次の災害”におけるボランティア活動への影響である。

感染拡大によってコロナ禍での自然災害の発生は、間違いなく訪れる事態であった。既に内閣府や全国社会福祉協議会（全社協）、JVOADが、災害ボランティアセンター（VC）やNPOなどの運営、受け入れについてガイドラインなどを提示。いずれも感染拡大防止のため、原則、県や市町村など被災地域内に限ったボランティア活動を想定していた。熊本地震で次々に被災地入りしてくれた県外からの圧倒的な支援は期待できない状況だった。その上で、中間支援組織として火の国会議の要となってきた特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD、熊本県）は全国の被災地支援団体代表と意見を交わしていた。「『県境を越えて駆け付けるのは控えてほしい』と、どれだけ周知徹底できるか」「全国からの支援が必要な場合、被災自治体の意向が大前提だ」。災害支援と感染防止のはざままで、メンバーは苦慮していた。「ボランティアの自発性と、感染拡大防止をどう両立させるか」



全国からの参加を可能にしたオンラインでの火の国会議

中間支援組織がガイドライン作成

取材ノート

コロナ禍の災害発生に対し、広くボランティアを受け付ける災害VCをどう運営するか。全社協は2020年6月1日に考え方を提示。中核に置いたのは「感染症の拡大懸念がある状況では、ボランティアの募集範囲は、顔の見える範囲から市区町村域を基本として、広く参加を呼び掛けることはしない。募集の拡大は住民のニーズや意見、専門家等の意見を元に行政（都道府県含む）と協議し判断する」との考え方だった。熊本豪雨発生後の7月9日には一部を改定。この点について「緊急事態宣言解除後は、政府の基本的対処方針の考え方等のもと、住民の意見・意向等を踏まえ、行政と協議し判断する」としていた。

また、JVOADが関係団体との協議や専門家からの助言を踏まえ、6月1日付で公表したコロナ禍における災害対応ガイドラインの要点は次の内容であった。

【基本方針】

- ▶被災した地域への支援は、地元の意向に配慮することを前提に対応を考える
- ▶支援は、被災した地域内での対応を中心に考え、原則として外部からの人的支援は遠隔での対応が主体となる
- ▶現地災害対策本部／行政等からの要請などがある場合、現地での支援に必要なノウハウをもった支援者が被災地で活動を行うことがある（災害の規模等により、現地が要請できない状況に陥ったり、地域内の共助「助け合い」の能力を超えたりした場合も現地入りを行う可能性がある）

さらに、NPOなどの支援団体による活動については以下のように考え方を整理していた。

- ▶現地で必要とされる支援については、感染拡大につながらない対応をすることを前提に、現地の団体による対応を原則とする
- ▶支援を行う場合には、中間支援組織等に情報を確認し、共有をお願いする
- ▶現地から外部支援の要請があった場合に、そのスキル・ノウハウを持った団体が、感染拡大につながらないことを前提として現地入りすることを検討する

県境が阻んだ支援のつながり

2020年7月4日、梅雨前線に沿って発達した線状降水帯の影響による記録的な豪雨が熊本県南部の球磨川流域を襲った。日本一の水質を誇る川辺川を支流に持つ球磨川が「暴れ川」の牙をむき、各所で氾濫。気象庁は未明に県内初の大雨特別警報を16市町村に発表し、一部自治体は避難指示より強い警戒を求める災害発生情報を出して住民に避難を呼び掛けた。しかし、極めて短時間に激しい雨が降り、避難する間もなく濁流にのまれて亡くなるケースが多発。球磨村の特別養護老人ホーム「千寿園」で入所者14人が死亡するなど、高齢者を中心に被害が拡大し、浸水や土砂崩れによる直接死で65人、災害関連死が2人、行方不明者2人に及ぶ被害をもたらした。

全壊や半壊など家屋被害は約7,400棟。流域の大半は山間地で占められた。幹線道路や多くの生活道路が寸断されたことで孤立状態に陥った集落が多数に上った。ただでさえ高齢化や人口減少が著しく、「自助」や「共助」に限界があることは明らかだった。

（1）手探りの災害ボランティアセンター（VC）開設

災害VCは芦北町で発災3日後の7月7日に開設されたのを皮切りに、被害が大きかった人吉市と球磨村は10日、合同で災害VCを人吉市に設けた。両市村は隣接しているが球磨川流域の上中流部の中心都市である人吉市に対し、球磨村は山あい小規模集落が点在。人口3,500人（当時）で復旧支援に当たる担い手は限られ、単独でのVC開設は困難だった。いずれもコロナ感染防止のため、ボランティアの受け入れを県内在住者に限定した上でのスタートとなった。

県内13市町村が開設した災害VCのうち受け入れ対象を「県内」に限ったのは7市町村。6町村は地元の「町村内」に限り、泥土除去やごみ搬出、屋内外の片付けなどでの協力を呼び掛けた。熊本市社協によると、熊本地震で参加したボランティアは延べ約3万8千人で、うち県外在住者が77%。当時とは全く異なる様相で災害VCは動き出した。

人吉市と球磨村の合同VCは運営開始時、被災者のニーズに対して支援が追いつかない状況に陥っていた。ボランティアを県内に限ったこともあったが当初、ブレーキになったのは運営側の調査スタッフの不足だった。支援要請のあった被災者宅を訪ね、状況を把握して必要なボランティアの人数や派遣期間を調べるにも「ニーズを見極める知識や経験」を持つスタッフが足りていなかった。ボランティアの受け付けや、支援現場に送迎する人材も不足。芦北町と津奈木町が合同で設けた広域災害VCも当初、登録を済ませたボランティアが必要数のおよそ半数にとどまった（写真上は芦北の活動）。



それでも、豪雨による被害がほとんどなかった県央や県北の住民が被災地に足を運んだ。この地域は熊本地震での被害が大きく、当時支援を受けた県南地域の住民への「恩返し」として汗を流す人たちも少なくなかった。コロナ禍の対応で県外からの支援者が住民に受け入れられない中、頼みの綱で



ある県民に支援への参加を呼び掛けようと、蒲島郁夫知事が発災17日後の21日、記者会見で「23日からの4連休にぜひボランティアに参加してほしい。県民の力を結集したい」と発信。県職員や教職員ら約1万8千人に対しては直接メールで協力を求めた。熊本市から豪雨被災地を結ぶボランティア向け無料バスの運行を週末限定から平日にも拡大（計週5日運行）した。

その結果、13市町村の災害VCでの活動に1カ月間で延べ約2万人が参加。ただ、コロナ禍や猛暑が影響し、4連休初日の2,085人をピークに参加者は伸び悩み、特に平日の参加者は400～500人前後にとどまるなどマンパワー不足が課題として被災地に重くのしかかった。

（2）県境越えられず

人の行き来がコロナ禍で制限された。初期においては原則、他の都道府県に拠点を置くNPOなどは熊本入りができなかった。その指標となったのは、全社協やJVOADが発災前から公表していたコロナ禍における被災者支援の考え方（ガイドライン）。そして、その延長線上の対応として地元の「火の国会議」とKVOADが、県外から既に来県もしくは来県予定のある団体に向けて7月25日（最終版は27日）に発信した文書である。右は原文。

この方針に対しては県外の支援団体や専門家の一部から異論も出た。被災した現地では緊急期に終えておくべき家屋内の土砂撤去などが滞っており、また、避難の長期化で支援の手が届かないまま生活再建から取り残されつつある被災者が散見されると指摘。コロナ感染のリスクを上回る苦境にある被災者への支援を妨げず、県外からのサ

令和2年7月豪雨災害 熊本県外から災害支援のために来県された団体及び今後来県予定の団体の皆様へ

令和2年7月豪雨災害に関し、熊本県外からの多大なる支援に感謝申し上げます。
さて、コロナ禍において、県外団体の来県を留保している状況下で、熊本県内の団体による連携の強化を模索しての活動を行っています。しかし、一部の地域や一部の分野においては被災地の需要に対し、県内の支援団体のみでの対応が困難な状況になることが予測されます。
今後、熊本県内の被災市町村或いは市町村社協等より支援に関する要請がありましたら、コロナウィルスを被災地に持ち込まない原則を守り、下記の点を遵守のうえ支援活動にご協力頂きますようお願いいたします。

- 被災地での支援活動を予定する場合には、地元行政機関と地元福祉協議会が運営する災害ボランティアセンターと感染症等が発生した際の対応についても、事前に協議を行ったうえで、活動の準備に入ると同時に、KVOADまでお知らせください。
- 支援活動開始前には、来県前2週間以上の健康チェックはもちろんのこと、活動期間中における健康チェックや行動記録の管理を徹底するようにお願いします。
- 支援活動を開始した団体においては、活動予定期間、活動予定地域の情報を定期的に（1回/週以上）、地元の連携会議（例えば県域で開催される火の国会議など）で活動状況の共有を徹底していただきますようお願いいたします。
- 同じ分野で活動している地元の団体も存在しておりますので、地元の団体と顔の見える関係性を保ちながら、効果的な被災地や被災者の支援に繋げるために、連携した活動を行うようお願いいたします。
- すでに支援活動を開始した団体においては、新たな活動メンバーを県外から募ることは、ご遠慮ください。

発災以降、医療機関も被災しているような被災地でコロナウィルス感染症が発生すると、医療現場を含めた多大な影響とその対処のための多大な労力が発生し、被災者支援のロスに繋がります。
特に、今回の被災地である球磨・人吉、芦北・水俣、八代市（熊本町）の地域では、コロナウィルス感染者の発生が皆無の地域であり、被災者だけでなく地域住民の方々は、県外からの支援者の来訪に不安と期待が入り混じっているところに留意の上、支援活動に望まれますようお願い申し上げます。

令和2年7月27日 火の国会議
特定営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）
KVOAD事務局（熊本県人吉市）

ポートを受け入れるべきだとの論調であった。ただ当時、熊本県内の感染リスクレベルは比較的低く、感染が拡大していた他県からの人の流入を危ぶむ声は根強かった。特に豪雨被害に遭った県南部は感染者が確認されておらず、警戒感は強かった。さらに感染が被災地で広がれば被害を受けていた医療機関での対応に影響が出かねず、懸念される状況であったことは考慮すべきであっただろう。

実際、県外から現地入りした支援者によるコロナ感染の確認が大きな混乱を生んだケースもあった。県外ボランティアの活動が制限される一方、行政職員らについては他県の支援を受け入れていた。災害発生から間もなく被災地に入り、4日間活動した他県の保健師のコロナ感染が確認されると、県はこの保健師が関わった避難所2カ所の住民ら計約400人にPCR検査を行える態勢を整えた。状況から「濃厚接触者はいない」と判断していたが、大半の382人が受検（全員の陰性を確認）。さらに県外の報道関係者の感染も確認され、現地には不安が広がっていた。当時、熊本県内では前月に比べ、感染者数が2倍以上に増えるなどしていた。行政機関の応援職員の受け入れは継続したが、不特定多数が集まるイメージが強いボランティアに対しては、県外から被災地に入ることへの抵抗感は依然根強かった。

半面、ボランティア不足が現地の復旧作業が滞る一因であるとの指摘も相次いだ。政府からは「感染予防と災害対策の両立」でボランティアの確保を進めるとの考えが示された。しかし、当時はまだ新型コロナウイルス感染症の実態も不明な部分が多く、ボランティアへの事前検査やワクチン接種を優先するといった本格的な態勢は確立されず、住民の不安を和らげるには至らなかった。

取材ノート

ボランティアは「県内在住者に限定」7割が肯定

支援団体等の受け入れについて、考え方の基本原則となったのは可否の根拠となる「地元」の意向であった。ただ、ここでいう地元とは首長なのか、社協なのか、中間支援組織なのか、住民なのか、厳密には定かでなく、万人が納得する判断はいまだに難しい。また、被災者が被っているリスクと感染症のリスクの比較も、当時はまだ新型コロナウイルス感染症について未知の部分が多く、極めて難しい状況だった。

地元の意向を推し量る上で注目されたのは、地元紙である熊本日日新聞が独自に実施し、その結果を報じた公式LINEによるアンケートであった。

7月27、28日に実施され、1,434人が回答。今回の災害でボランティアの受け入れを県内在住者に限定すべきかとの問いに、「限定すべき」（25.1%）、「どちらかといえ

ば限定すべき」(45.0%)と合計70.1%が「限定」を肯定。被災者に限ると、県内限定を望む人が83.3%とさらに多かった。親族や知人が被災した人は68.5%。居住地別では、回答者の9割を占めた県内在住者は「県内限定」が多数。県外在住者(140人)に限ると、「県内に限定すべきでない」と考える人が57%と逆転した。

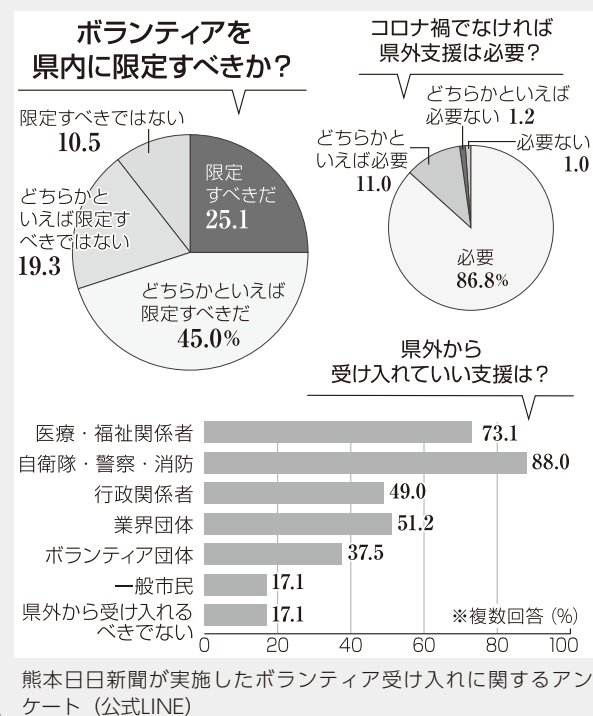
県外からの支援を受け入れていと思う職種(複数回答)は、「自衛隊・警察・消防」(88.0%)、「医療・福祉関係者」(73.1%)、「業界団体」(51.2%)の順で多く、「ボランティア団体」(37.5%)、「一般市民」(17.1%)は下位だった。

ただ、上位の職種は業務の専門性が広く理解されているものばかり。ボランティア団体の中には災害支援の専門性や経験値の高い組織も少なくなく、活動の有効性が一般に理解されていればアンケートも異なる結果が出たのではないだろうか。一方、コロナ禍でなければ県外の支援が必要かとの設問には、「必要」(86.8%)と「どちらかといえば必要」(11.0%)で計97.8%を占めた。県外からの支援の必要性は強く認識されていた。

自由意見で、県内限定派は「医師だが、人吉球磨でクラスターが発生すれば医療崩壊しかねない。PCR検査は100%ではなく、健康体のボランティア希望者全員が検査を受けられるとも思えない」「受け入れたいが、福祉関係の仕事をしており、多人数と接するのは避けたい」。県外受け入れ派からは「企業などは県外の社員も復旧の応援に入っている一方で、一人で作業せざるを得ない高齢者もあり矛盾を感じる」「屋外作業と屋内作業などに分ければ濃厚接触も避けられるのでは」といった声があった。

(3) 県外団体、感染防止徹底して活動も

実際には県外に拠点を置く支援団体の熊本入りは初期段階から一部で見られた。当初から被災した各地で活動に入り、がれきの撤去や医療など専門的な支援に貢献。ただ、新型コロナウイルスの感染防止対策を徹底した上で、経験を生かして活動する団体がある一方で、感染対策に不安を残し、実態を伏せた団体もあるなど課題を残し



た。

県社協によると、被災地では県外から医療支援や重機作業など複数の専門団体が活動。例えば、日本財団(東京)はパワーショベルなどを扱う重機ボランティアチームを球磨村に計4日投入し、一般ボランティアでは作業が難しい道路や民家の土砂撤去などを支援した。日本財団の重機ボランティアは熊本地震や2017年の九州北部豪雨の災害現場でも活動したエキスパート集団で、コロナ対策として事前のPCR検査で派遣者の陰性を確認してから現地に入る手順を踏んだ。

避難所の運営支援でもエキスパート集団が活躍した。旧県立高校の校舎施設を使って球磨村が村外に置いた避難所は、熊本地震で避難所運営の経験がある地元の熊本YMCAが村の依頼を受け、8月中旬から運営を担当。県外のYMCA職員も応援で加わったほか、当時一般社団法人ピースボート災害ボランティアセンター、現在一般社団法人ピースボート災害支援センター(PBV、東京都)がタッグを組んで避難者のサポートに当たった。PBVは1995年の阪神・淡路大震災をきっかけに国内外の自然災害で支援活動に加わっており、熊本地震でも生活環境が悪化していた避難所の改善に貢献するなど有力な災害支援組織として存在感を発揮していた。



しかし、支援組織の中には、県外団体でありながら県内団体だと連想させる名称に改めて実態を伏せたり、感染防止対策が不十分なまま活動を続けたりした団体もあった。

(4) 「支援金」基金で後押し、応援は県外からも

コロナ禍が人の移動を妨げる中、遠く離れた地でもできる支援が広く展開された。代表的な動きが資金面での支援だった。

災害時の寄付金は従来、「義援金」として被災者に届けられるケースが多いが、手元に渡るまで時間がかかるのが難点。一方、支援活動に当たるボランティア団体への「支援金」は活動資金や物資購入の原資となり、迅速な復旧作業につながるため、近年その有効性が注目されるように。熊本地震でも中間支援を担う全国組織を介した支援金が、NPOなどの活動の下支えとなった。

熊本豪雨では、現場での活動のほとんどを担う地元団体を支える支援金の意義が注

目された。全国組織による支援金は、助成まで1カ月ほどかかる場合もあるため、熊本市に拠点を置く2グループが災害発生直後にそれぞれ基金を立ち上げ、中間支援に参画。半月余りで延べ41団体へ総額約1,200万円の助成金を提供し、泥土や災害ごみの搬出、物資提供など迅速な支援につなげた。

基金の一つ、「熊本災害基金」は一般財団法人くまもとSDGs推進財団が設立。同財団は国連の「持続可能な開発目標（SDGs）」を念頭に、社会課題の解決に臨む市民団体を資金面で支えようと前年に発足。豪雨災害の発生後、いち早く基金を設け、賛同企業から1千万円の寄付を受けるなど積極的に資金を集めた。

一方、「ブリッジくまもと基金」は、熊本地震を機に発足した熊本市の2団体が共同で設立。県内外のデザイナーらでつくる一般社団法人BRIDGE KUMAMOTOと、市民の寄付で社会活動へのサポートを続ける一般財団法人くまもと未来創造基金が連携して実現した。「県外からの寄付も多く、コロナ禍で現地入りできない中、被災者を助けたいという遠方からの思いを受け止める場にもなった」と両団体。支援をつなぐ役割を果たした。



支援金の寄付を呼びかけた2グループのウェブサイト

取材ノート 被災地活動、助成へ 兵庫県立大学教授ら学生団体支援

県外からの支援が十分には届かない状況で、地元の支援者には大きな負担がのしかかった。例えば、被災者と誠実に向きあい、若い力を発揮した学生たち。熊本地震では県外の学生が現地に入り、地元の学生らと協働で活動を行うことも多く、県外の“仲間”にも支えられながら活躍の機会を広げた。しかし、今回の豪雨災害で連携は成り立ちにくく、地元のみで活動しなければならなかった。

そんな熊本の学生を遠く離れた地から応援しようと長年、災害支援の現場に関わってきた兵庫県立大学教授（当時）の室崎益輝さん（防災計画）らが支援金によるバックアップを押し進めた。室崎さんは被災地でのマンパワー不足を懸念し、熊本県内の大学生や教授らとオンラインで情報交換を重ね、支援策を検討。クラウドファンディング・サイトで募金を呼び掛けることにし、目標額500万円の獲得を達成。高校生や

大学生などのグループに対してPCR検査費や交通費、長靴やマスクなどの装備費、保険料などに充てる資金を提供した。

取材ノート

バイト減の学生、復旧に力 「人手不足」解消へ試み

地元の力をどう被災者支援につなげるか。さまざまな全国からの寄付を元に、県内の災害支援団体がコロナ禍でアルバイト収入が減った学生を「有償スタッフ」として雇い、人手不足が課題となっている熊本豪雨の被災者支援活動に参加してもらう取り組みも進められた。学生には日当のほか、参加店で使える飲食券も支給。コロナ禍で売り上げ減に悩む飲食店支援も促す“一石三鳥”の試みだ。

企画・運営に当たったのは東日本大震災の際、県民有志で設立した「熊本支援チーム」。熊本地震では物資配布や県外ボランティアの受け入れ拠点の運営などを手掛け、熊本豪雨の直後に一般社団法人化し、基盤を整えた。

雇用した学生には1日当たり現金5千円と飲食券千円分を支給。県内の大学や短大、専門学校の学生だけでなく、県外校の学生もコロナ禍で県内の実家にとどまる人などは対象とした。

活動は平日のみ。「一定期間の活動で学び、地域づくりに携わるきっかけにしたい」との願いも込め、5日以上参加が条件とした。「コロナで震災被災地での復興支援もできない今、何とか力になりたい。バイトができなくなった学生は多いので、この仕組みはありがたい」と参加した学生。クラウドファンディングで資金を募ると、寄付者の9割以上を県外在住者が占めた。「ボランティアに行けない分の思いを託します」といったメッセージも寄せられ、熊本入りできない人の善意の受け皿にもなった。



（5）ボランティア参加、なおコロナが翻弄

熊本豪雨の被災者支援を担う災害VCの態勢は徐々に変化していった。当初に比べて避難所での密集に近い状態が解消し、新型コロナウイルスの感染拡大や医療機関の負担増などの懸念が薄らぐと、VCでの活動対象者を拡大。人吉市のVCは発災4カ月

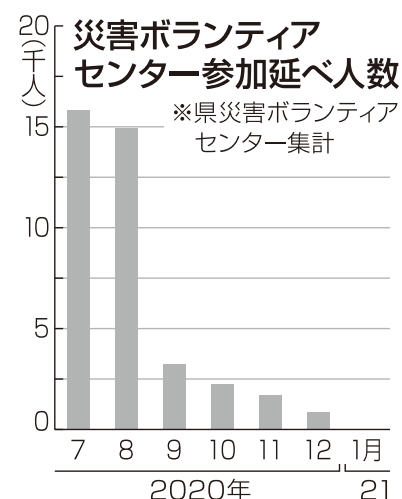
後の2020年11月1日から、県内在住者限定だったボランティアの募集を「九州在住者」に広げた。募集先を県内に限ってきた各VCで、対象を拡大したのは人吉市が初めてだった。

当時は支援ニーズも変化。「市外に避難していた人が帰還し、自宅を埋めた泥や家財を運び出したいと希望している」「仮設住宅への引っ越しを手伝ってほしい」といった要請が続いており、豪雨災害への社会的な関心が薄れる中、支援活動に新たに参加する人を増やしたいとの考えがあった。

一方で最大13市町村が設けた災害VCは既に閉所が相次ぎ、10月以降に継続したのは人吉市と八代市、球磨村の3市村だった。いずれも途切れずに寄せられる支援ニーズに応えるためだったが、支援活動に参加するボランティアは減少。新型コロナウイルス感染症の拡大が大きく影響していた。

3市村は2021年1月も中旬からボランティアを受け入れる予定だったが、県が1月14日に独自の緊急事態宣言を発令し、不要不急の外出自粛などを求めたため、いずれも活動を休止。結局、1月の参加者はゼロとなった。

人吉市の場合、九州在住者にも対象を広げた2020年11～12月、参加者の3割を県外在住者が占めていた。それでも当時、隣県の福岡に対する政府の緊急事態宣言が3月初旬まで延長することが決定済み。県外からの受け入れが感染を広げる懸念は拭えない状況が続き、災害VCを運営する人吉市社協は「今後も『九州在住者』のまま募集を続けていいのか検討中」と悩んだ。



気持ちにならない。同じように、住宅の再建やコミュニティの再生は、目の前の泥や瓦礫が片付かなければ、復興の意欲もイメージも湧いてこない。

ところが今回の豪雨災害では、片付けが進まない。その第一の理由は、歴史的な豪雨災害だったことで、甚大な被害と大量の瓦礫がもたらされたからである。第二の理由は、ウイルスが蔓延している時期に起きたことで、県外からのボランティアの支援が得難くなったからである。

といって、仕方がないといっておられない。後片付けの遅れは、カビや粉じんの発生による健康被害や、雨漏りや傷口の拡大による家屋の劣化被害につながる。それゆえに、前例のない事態に前例のない対策で向き合い、迅速な後片付けを実現しなければならない。

●逆境の中で

一方で、この前例のない対策に関わって、以下の二つの特筆すべき取り組みが生まれている。いずれも、ボランティアの支援が得られないという逆境の中から生まれている。その一つは、身近なもの同士がスクラムを組んで助け合うという「共同体」が改めて機能したことである。居住者だけでなく、知人や同僚、さらには高校や商店などのコミュニティによる助け合いである。

もう一つは、民間企業や自衛隊などが率先して支援に加わるという「協働体」の成立である。民家の瓦礫撤去などを民間企業に発注する取り組みが、本格化している。これらの新しい力をバネとして窮状が克服されることを期待している。ただ、共同体には疲れが見えているので、協働体のさらなる強化を求めたい。

さて、キャンバスが白くなった後は、そこにどのような絵を描くかが問われる。この時、慌てて絵を描き始めると、良い作品は生まれない。しっかり構図を決めてから描き始めると、素晴らしい作品ができる。

それと同じように、復興の構想やビジョンを明らかにして、住宅の再建やコミュニティの再生に取り組むことが求められる。復興は多様な要素が絡み合う複雑系で、ここでは多様な価値観の葛藤や衝突が生まれる。それだけに、被災者みんなの思いを持ち寄って合意を図り、復興目標の共有化をはからなければならない。今こそ、復興のあり方についての議論を積極的に展開してほしい。

●心の通い合い

ところで、この復興の将来像を描く時に「安全性は必要条件だけれども、十分条件ではない」ということを確認しておきたい。安全は必要条件なのでおろそかにしてはいけないが、それだけを考えていては望ましい復興はできない。家族とのだんらんも、自然との触れあいも必要である。安全性のために段ボールやカーテンを避難所に入れても、それだけで元気になる空間はできない。心の通い合いという社会的環境の整備も必要である。

今回の豪雨災害の被災地は、豊かな自然と歴史文化が息づく地域である。豊かなコミュニティも存在している。その豊かさをいかに受け継ぐかが問われている。

寄稿

災害からの復興の道のりは 将来像共有化を／隙ない支援必要

室崎 益輝（兵庫県立大大学院教授＝当時） 2020年8月4日、熊本日日新聞に掲載

熊本豪雨災害の発生から1カ月を迎える。この1カ月という節目は、瓦礫の撤去や泥出しなどの応急対応から、生活再建や地域再生などの復興対応へと、大きく足を踏み出す時期である。

●キャンバス

復興への対応は例えれば、泥まみれになった絵画のキャンバスに、絵を描きなおよすプロセスに似ている。新たに絵を描くためには、一刻も早く泥を取り除き、洗い流して、白いキャンバスをとり戻さなければならない。キャンバスがきれいにならなければ、絵を描く

●被災者主体

さて、白いキャンバスと構図があっても、良い絵は描けない。そこに、絵を描く人間がいる。復興においても、推進する担い手がいる。それは被災者自身である。被災者が元気にならないと復興は進まない。被災者の自立が復興の大前提であり、その主体性を、行政を含む社会が広く認めなければならない。

そのためには、まず「泥出し」「避難生活」「家屋の修復」をサポートすることが求められる。今回の災害では、避難所の過密を避けるために、また被災者自身が泥出しをするために、あえて在宅避難をしている人が非常に多い。ところが、その在宅避難者に十分な支援の手が届いていないのではないか。泥出しはもとより、健康チェックや再建相談のためにローラー作戦を展開するなど、在宅避難者に手を差し伸べなければならない。地域経済に対する支援も含めて、支援の隙間をなくすことが今ほど求められる時はない。

【むろさき・よしてる】

兵庫県立大大学院減災復興政策研究科長。防災学。京都大大学院修了。神戸大教授、関西学院大災害復興制度研究所長、日本災害復興学会長などを歴任。兵庫県出身。

在宅避難の拡大

新型コロナウイルス感染症の流行は、災害時の避難の様相を大きく変えた。これまでも在宅避難や車中泊、テント泊など実際には多様な避難形態があったが、一般的には自治体が学校の体育館などに設ける「指定避難所」への避難が基軸となっていた。しかし、大勢の人々がひしめくように指定避難所へ殺到する避難は、感染防止の基本とされた「3密（密閉、密集、密接）」を生じさせてしまう。回避するには、一つの避難所に集まるのではなく、多種多様な避難先に散らばって安全を確保する「分散避難」が推奨された。そして、避難所も一人一人が一定の空間を確保できるよう、改善が図られた。

しかし、避難所の改善は道半ば。被災家屋にとどまり続ける在宅避難も、住環境としては望ましい状態ではなく、支援の手が届きにくいという課題を抱えていた。豪雨災害で多発した在宅避難は、被災者にどのような苦境をもたらしたのだろうか。

(1) コロナ見越し、避難計画を再考

新型コロナウイルス感染症が国内でまん延し始めた2020年。熊本豪雨の発生前から、避難と感染防止の両立をにらみ、全国の自治体は避難所運営の見直しに着手していた。

密を避けるため避難所ごとの収容人数をこれまでより減らせるよう、政府は避難所の増設を求めたが、適した施設や対応できる職員の確保は難題。自治体は避難計画の再考を迫られた。

熊本地震で深刻な被害を受けた益城町は、各避難所で想定してきた避難者一人当たりのスペースを「2平方メートル」から倍の「4平方メートル」に変更。この基準に従うと実際に収容できる人数がどうなるかを各避難所に足を運んで実測していた。「収容可能な人数は4分の1から5分の1になる」。一方で避難所の増設は現実的でなく、別の方策として住民には親戚や知人宅などへの避難の検討を求めた。

ホテルへの避難も一つの手段として考えられていた。この年の4月、内閣府や厚生労働省などは①可能な限り多くの避難所を開設②ホテルや旅館の活用、親戚や友人宅への避難も検討③手洗いなど基本的対策④十分な換気、スペースの確保—などを自治体への通知で要請。熊本地震の際、指定避難所でノロウイルスの集団感染が発生した南阿蘇村は当時、民間宿泊施設を借り上げる「二次避難所」を導入した。これは災害救助法の適用を受け、国が宿泊費などを負担する制度。地震の約1カ月後から順次、避難所からホテルなど6カ所に最大969人を移動させ、世帯ごとの個室を確保した。この経験から村は「今後の大規模災害時も、当時避難所となった宿泊施設には協力を要請する」。ただ、熊本市など人口が多く、宿泊施設数が限られる地域では、この手法の限界が見込まれた。

県央に位置する美里町は4月下旬、いち早く避難計画を見直して独自マニュアルを全戸に配布した。避難する場所として災害の危険度をみながら①自宅②親戚や知人宅③地区の公民館など④体育館など指定避難所—の順番で検討することを促す内容だ。専門家からは、住民に対して指定避難所への避難を促すだけでも取れた従来の避難の求め方は非現実的で、さまざまな選択肢を想定した避難が現実的だとする指摘も聞かえていた。

在宅避難や車中泊といった世帯、個人が独立した避難の多発が想定されたが、一方で専門家からは「孤立」を危ぶむ指摘もなされていた。

さらに政府は5月、「危険な場所にいる人は避難が原則」と呼び掛けた。これは避難所での感染を恐れ、避難をためらわないよう促す意図だった。

(2) 在宅避難が多発、把握遅れ懸念

熊本豪雨の被災者は実際、多様な避難先を選択した。指定避難所はもちろん、在宅避難や地元以外の親類・知人宅に身を寄せる遠隔地避難など。九州経済調査協会（福

岡市)のスマートフォンの位置情報に基づくサンプル分析によると、発災からおよそ2カ月後の時点で球磨村の場合、避難者の約8割が人吉市など村外に避難。村は当時、避難所以外に身を寄せている住民の情報を把握しきれずにいた。また、各自治体は在宅避難も当初、正確な把握が難航。熊本県が12月初めの県議会で明らかにしたデータによると、発災3カ月後の時点で在宅避難を続けていたのは1,646世帯。いずれも1階部分が浸水するなどして被災し、修理を終えないまま2階に住み続けるなどしていた。この数字は当時、仮設住宅など仮住まいの支援対象となっていた1,695世帯とほぼ同数。把握の対象となったのは罹災証明書の交付を受け、自治体が住まいの再建や健康状態などに関して支援が必要と判断した世帯だった。

支援頼れず「全部自力で」

一帯が浸水し、甚大な被害が出た人吉市の住宅街。80代の男性は自宅が濁流で基礎ごと10メートルほど押し流されたが、発災から20日を過ぎても傾いた平屋の自宅にとどまっていた。同居の長男は「父は高齢。避難所はコロナが怖く、家の方が安心」。何とか片付けた10畳ほどのキッチンに父子で寝泊まりしながらも、トイレは使えず、暑さは扇風機でしのいでいた。復旧作業も「支援なんて一つも来ないので全部自力。どこに頼ればいいのかも分からない」。

当時、人吉市は在宅避難者らにも避難所で弁当などを配布。市保健センターなどが高齢者や障がい者を中心に調査していたが、全容を把握するには至っていなかった。そこで民間組織が自主的な調査に入り、車中泊の把握に注力。指定避難所になっていたある小学校のグラウンドでは、車中泊を続ける2台の車を確認した。いずれの世帯も小型犬を連れており、「犬がほえるから」と避難所の屋内スペースに入ることは遠慮していた。また、感染予防やペット同伴といった事情だけでなく、集団生活を送る避難所は発達障害がある人も利用しにくい。熊本地震では「感覚過敏で、避難所の蛍光灯の光や足音で寝られない」と、在宅や車中泊を選ぶケースが多発。孤立する被災者が出かねないとして、熊本市の当事者グループ「凸凹ライフデザイン」は相談窓口を

取材ノート



設け、ニーズの掘り起こしを始めていた。

ただ、在宅避難が長期化するケースも多発。発災2カ月後でも行政による被災者の所在や避難状況は全容把握に至らず、支援や情報が届きにくい在宅避難者は孤立を深めていた。

人吉市の40代女性の居場所は自宅2階。周りには発泡酒の空き缶やカセットコンロなどが雑然と並び、パニック障害と睡眠障害で「人の横では眠れない」ため、避難所は敬遠した。水に漬かった1階は床板をはがした状態のままだった。食事は、近くの避難所で受け取る弁当が頼りで、1食分を夜と翌朝に半分ずつ食べ、昼は抜いていた。接点ができた支援者が相談に乗り、熱中症対策でエアコンを急ぎょ設置。近所付き合いがない女性は「エアコンがないままだったら1人で死んでいた」とつぶやいたという。

「誰一人取り残さない」在宅避難者をサポート

人吉市の農村レストランひまわり亭は「食の交流拠点」の特色を生かし、在宅避難者らの食をサポート。地域づくりの輪を広げてきた仲間や、熊本地震の被災地から通い続ける人々も加わり、ボランティアや物資配布のセンター的役割も担った。

「みなさん、炊き出しですよ」。豪雨災害で広く水没した市中心部にひまわり亭のキッチンカーが入り、代表の本田節さんがマイクで呼び掛けた。新型コロナウイルス感染症防止のため大勢を1カ所に集めず、住民が姿を見せるたびに停車。あらかじめ個別容器に用意したハヤシライスや冷製スープを計100食配った。

未復旧の自宅で過ごす在宅避難者は多い。食事を受け取った女性は家族4人で、自宅2階で生活。1階の台所は浸水し、自炊はカセットコンロでしのぐ。「炊き出しは本当に助かる。栄養バランスも良いので安心です」

ひまわり亭は女性ボランティア「ひまわりグループ」が1992年に開業。地産地消にこだわり、都市住民に農山村の魅力を発信。グリーンツーリズムを楽しむ観光客らが年間約3万人訪れていた。

しかし、豪雨で球磨川沿いのひまわり亭も2メートル浸水し、厨房設備などが被災。それでもグリーンツーリズムの仲間が復旧を急ぎ、4日後にはキッチンカーで炊き出

取材ノート



しを開始。県内外の仲間が寄せる物資や資金を支えに、約1カ月で約6千食を無償提供した。軽ワゴン車3台を導入し、より細かく巡回して在宅避難者の支援ニーズの掘り起こしに努めた。範囲は球磨村にも拡大。生活再建が困難な1人暮らしの高齢者らの支援に力を注ぐ。

国連提唱の持続可能な開発目標（SDGs）を重視する本田さん。「理念の『誰一人取り残さない』が支援の基本。老若男女が安心し、活躍できる地域を目指したい」

取材ノート

家が無事でも生活に支障

在宅避難を続ける世帯は支援が届きにくく、被災者は物心両面で孤立を深める。対応を求められるが、行政による実態把握は難航するケースが目立つ。

球磨川水系の下流域に位置する八代市では、山間部を抱える坂本町に被害が集中した。家屋被害は全壊162世帯、大規模半壊を含む半壊以上192世帯。一方で避難所や仮設住宅、市営住宅に身を寄せるのは計170世帯ほど。残り世帯の把握は進んでいなかった。市は発災2カ月後の9月、大阪市の一般財団法人ダイバーシティ研究所（DECO）との協働で全世帯対象の生活実態調査に着手。家屋に被害がなくても生活に影響が出ているケースにも目を向けた。

球磨川の支流沿いに軽自動車もすれ違えないほどの山道を上った集落で暮らしていたのはわずか4世帯で、災害が起こった当時は豪雨で道路が寸断され、住民はヘリで救助された。DECOの調査時、1人暮らしを続けていた80代女性は「ずっとここで生活してきて不自由はない」と返答。しかし、丁寧に聞き取ると、かかりつけの医療機関が被災して常用薬が手に入りにくい状況が明らかに。集落で生活用水に使っていた山水は濁り、近くの1人暮らしの60代男性が購入してくるペットボトルに飲み水を頼っていた。

調査に当たっては家屋被害や避難行動のほか、健康状態や通院・服薬、食事、家計の状況などを細かに聞き取り、生活の困りごとや支援ニーズを掘り起こすことを念頭に置いた。「直接の被害がなく自宅にいる人も通院や買い物など、これまでは普通だった“日常”がなくなっている」。過疎化に加えて近隣住民が町外へ避難し、孤独感を募らせる人も少なくないという。住民の不安に目を向け、支援につなぐことが急務だった。

DECOは、阪神・淡路大震災の被災地で多文化共生の地域再生に尽力。熊本地震では益城町の在宅避難の調査なども手掛け、助言を重ねた実績があった。さらに事務局を担った熊本県立大学の柴田祐教授（農村計画学）は、坂本町的全集落で空き家を調べた経験もあった。「家屋が無事でも通勤、通学に支障があり集落を出た世帯もある」。人口流出が進んでおり、柴田教授は「親類宅などに避難した人は公的支援から取り残されかねない。しっかり状況を把握する必要がある」と指摘した。

（3）地域支え合いセンター 在宅避難者もサポート

地震や水害など自然災害の被災者の仮暮らしや生活再建をサポートする仕組みとして近年、定着した「地域支え合いセンター」は在宅避難者の支援も担う。熊本地震の際は地震発生から半年後に各市町村が地元社協に委託してセンターを開所。当初は仮設住宅（団地）に暮らす住民のみが対象となっていたが、間もなく在宅避難者やみなし仮設住宅入居者も必要に応じて支援の対象となった。一方、発災から3カ月後には開所した熊本豪雨のセンター（7市町村）は最初から仮設団地と併せ、在宅被災者や地元を離れた「広域避難者」も支援対象に組み込んだ。

7市町村で最多の約2,000世帯が支援対象となった人吉市のセンターは、スタッフの確保が進まず、開設が10月末までずれ込んだ。最終的に総勢29人を得て、うち19人は民生委員など地域に根差したスタッフを確保。民生委員らは主に在宅避難者を支援し、仮設住宅での支援活動を担う別チームと2班体制を取った。民生委員が直接携わり、「共に生活しながら見守り、専門支援につなげる形の構築」を目的に置いた。さらに、被災者の見守り支援などを続けるNPOやまちづくり・学生団体、高齢者の支援を従来担う地域包括支援センターとの連携も進めた。

取材ノート

在宅被災者の支援 官民連携、物資と情報提供を

「被災直後に困ったのは食料の確保や水が流れないトイレ、風呂」。人吉市の70代男性は60代の妻と避難所には行かず、大規模半壊した自宅にとどまり在宅避難を続けて年を越した。台所のあった1階は濁流が運んだ泥土にまみれ、一時は水道や電気などのライフラインも途絶。「2階で寝泊まりできただけ」の暮らしだった。

「不便でも住み慣れた自宅」を選んだ背景には新型コロナウイルス感染症の流行がある。周囲でも自宅で避難生活を続ける人は少なくなかった。ただ、在宅では食料も物資も、何より生活再建に必要な情報が不足していた。「罹災証明の手続きなど、避難所には説明資料もあったが、自宅には届かなかった」

男性は浸水を免れたマイカーで避難所まで何度も往復し、食料や情報を確保。自宅の修理を始めた1月になって、やっと近くのみなし仮設のアパートに移った。

人吉市の地域支え合いセンターで生活支援相談員を務める70代女性は民生委員。被災後は、食料や物資を届けた高齢世帯などの状況を市や社協に伝える役割を果たした。

しかし、在宅被災者の居所は自宅に限らず親戚や知人宅など市内外に分散し、把握は困難を極めた。「多くの民生委員も被災し、役場や社協も避難所支援で手いっぱいだった。民生委員だけでは限界」

後回しになりがちな在宅避難者への関わり。熊本豪雨や熊本地震で訪問調査を手掛けたDECOは「在宅も必要な物資や情報が届けば、避難所より暮らしやすい選択肢になる。必要性を定着させるには民間や行政、福祉関係者の平時からの連携が欠かせない」と指摘する。

車中泊支援へ態勢づくり 長野県は把握、安全確保を強化

避難の形が多様化する中、コロナ禍で密を避ける手段として「車中泊」も注目されている。熊本地震では多発した余震を避けたり、集団生活が困難な家族を抱えていたりした世帯が車中に逃れた。ただ、エコノミークラス症候群を発症する可能性など健康上のリスクも。避難手段として推奨しない自治体も目立つが、車中泊を選ばざるを得ない被災者を積極的に支えようと、長野県は態勢づくりを進めている。

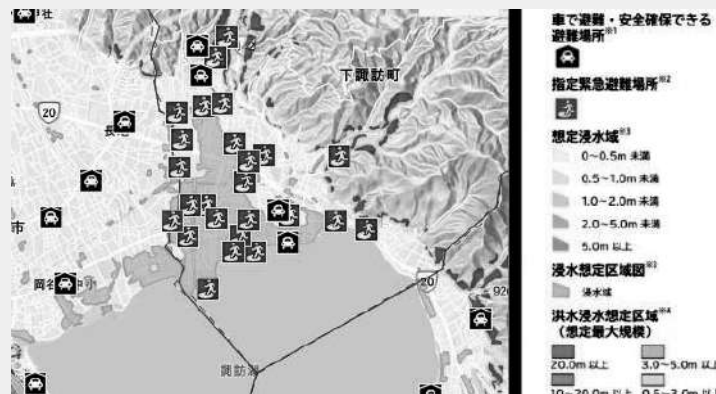
2016年の御嶽山噴火、2019年の台風19号など長野県では近年、災害救助法が適用される規模の災害が多発。台風19号災害では車中泊や在宅避難者の状況がつかめず、支援に課題を残した。全般的な避難環境の改善を進める上で県は「熊本地震で多かった災害関連死を防ぐため、車中泊にも踏み込んだ」と説明する。

2020年6月にまとめた「車で避難・安全確保の考え方」で、新型コロナウイルス感染症拡大の警戒レベルに応じ、密を避ける次善の策として車中泊を容認。一方で死亡リスクもあるエコノミークラス症候群を避けるため長期の車中泊は認めず、ホテル・旅館などに避難者をつなぐとした。県ホームページで公開したマップで「車で避難・安全確保できる避難場所」を示す。車中泊の想定収容可能台数や防犯灯、トイレの有無を表示。洪水や地震など災害による対応の可否も分かるようにした。

一方、市町村との協議では、車中泊の容認方針に医療関係者から反対意見も。県は災害時の車中泊は避けがたいとして「あらかじめ車中泊ができる場所を示すことで、災害時に把握と支援をしやすくする」との考えを共有したという。

避難所ではトイレやベッドの改善に加え、キッチンカーを導入。コロナ禍の経済支援でキッチンカーの購入費用を補助した飲食店などに依頼し、避難所に加え車中泊の

取材ノート



避難場所にも「栄養に配慮した温かい食事」の配送を可能にする。さらに県独自の防災アプリで、位置情報を組み合わせて車中泊から避難所への誘導も図るという。

コロナ禍の三者連携

熊本豪雨で甚大な被害を受けた人吉市で、被災者の生活再建支援の要となった市災害復興ボランティアセンター（VC）は2022年3月末で閉所。運営を担った市社会福祉協議会の松岡誠也事務局長は熊本日新聞のインタビューで、一連の活動について次のように語っている。

新型コロナウイルス感染症対策を求められた復興VC運営。「ボランティアを県内に限定し、手指消毒やマスク着用など基本的な感染防止策をお願いした。受付場所を分散し、ボランティアバスの車内で注意事項の説明を済ませておくなど、人が密集しないように対策した。現場では、被災者にも濃厚接触者とならないよう気を付けてもらった」「被災者に感染させたら避難所で広がってしまう。当時は医療機関が被災し、医療体制も十分でなかった。一時はボランティアの呼びかけを九州内に広げたが、感染の再拡大ですぐに受け入れを中止。VCが感染源にならないよう強い危機感を持ち、最後まで感染者を出すことはなかった」とコロナ対策の困難さを振り返った。

そして、さまざまな組織との関係はどう影響したのか。「作業に必要なボランティアの人数や日数を1軒ごとに見極めるのに苦労したが、民間ボランティア団体などからの助言に助けられた。災害時は経験豊富な団体などに協力してもらうことも必要だと実感した」。

（1）震災の経験、コロナ禍が妨げに

熊本県は、熊本地震で災害支援における本格的な「三者連携」が実践された。震災から4年後に起きた熊本豪雨は、その経験を生かす場でもあった。行政、社協、民間組織の三者間の連携は、大枠では必要性が共有されていた。ただ、現場レベルでは、上記の社協事務局長のインタビューにもあるように支援活動が動き出して初めて、官民連携の意義が再確認される場面もあったようだ。背景には、同じ熊本県でも熊本地震での被災は県央・県北に広がっていたのに対し、熊本豪雨は県南が中心で被災エリアがあまり重なっていなかったことも要因としてあった。県南の自治体や社協には当事者として地震での経験は乏しく、豪雨で初めて本格的な三者連携を求められたので

あった。

熊本県域を対象としてきた中間支援組織KVOADにも課題があった。地震での本格対応以来、活動は継続していたが、日常的に情報を共有していた団体はある程度限られていた。特に県南を拠点とする団体は震災での関わりがほとんどなかった。また、熊本市がある県央、県北エリアからは遠い県南との距離も影響。普段からの関係づくりが成り立ちにくい側面があった。

さらに大きく影響したのがコロナ禍である。熊本地震では県外から多くの支援団体が現地入りし、情報共有会議「火の国会議」は活動後の団体メンバーが直接集うリアル形式で連日開かれた。ピーク時に約300団体に達した民間組織の7割が県外に拠点を置いていた。ところがコロナ禍の熊本豪雨は当初、県外からの民間支援を事実上受け入れずに進行。KVOADが地元自治体の意向を代弁する形で発信した、熊本入りを制限するメッセージは特に県外の支援団体の反発を買い、幅広い連携に支障を来した。

一方で「火の国会議」にはオンラインとリアルのハイブリッド会議が取り入れられた。熊本入りできない県外団体も遠隔で参加し、情報を共有できる環境が整えられたのは一定の成果だろう。それでも会議に参加する県内外の団体は広がりきれず、被災した各自治体の地元で開かれた地域版の情報共有会議も限定的な開催にとどまった。

KVOADは熊本豪雨での支援活動を検証、今後に生かすべきポイントを次のように整理している。

- ①被災した地元で「受援のあり方」を総合的に判断できる仕組みが必要
 - ・行政や社協などとの連携に、医学的視点（地域の感染・医療事情）も絡めて検討
- ②「専門性のある支援団体」と「災害VC」のボランティアの受け入れ方法を整理
 - ・「支援団体」と、災害VCで受け入れる「一般市民」の募集範囲は分けて考える
 - ・コロナ禍におけるボランティアによる支援と受援の整理
- ③外部から支援を受け入れるための条件を整理
 - ・活動時の報告や相談の徹底（感染症対策など含む）
 - ・感染が確認された場合の事前対策の検証
 - ・感染にかかる支援地域への考慮
 - ・感染症拡大防止に関する被災地域住民への配慮

取材ノート

県外ボランティア受け入れ態勢、専門団体と事前連携を

一般ボランティアが県内居住者に限定される一方、専門技術を持つ団体の一部は県外から現地入りした。技術のいる支援は一定のニーズがあるものの、県外団体の情報は限られ、専門家は「事前の連携で『受援力』を高めておく必要がある」と指摘する。

発災から1年後、KVOADがまとめた集計によると、豪雨被災地ではNPOなど99団体が活動。このうち県外は18団体だった。県外団体の活動内容は、家屋の応急修理や重機などを使った工事が半数。医療や子どものケア、避難所運営などに活動を特化した団体もあった。JVOADが事前に示していたコロナ対策のガイドラインでは、専門技術を持つ団体は「地元の要請に基づく」と定めた。

被災現場では、一般ボランティアが家屋からの泥出しなどを行ったものの、壁の撤去やカビ対策など専門的な技術が求められる支援の必要性が増加。しかし、社協運営の災害VCでは対応できなかった。ある社協担当者は「支援を要請しようにも、どんな団体があるのか情報がなかった。素性が分からない団体が訪ねてきたこともあった」とし、専門的技術を要する被災者のニーズと、専門性のある団体のシーズを結び付けることが困難だったと打ち明ける。専門的な技術を持つ団体のうち信頼できる団体を、行政や社協などが災害前から把握し、受援体制を整えることが重要だ。

第5章 まとめ コロナ禍での災害支援活動から得られた教訓

執筆者：JPF

新型コロナウイルス感染症の感染拡大は、災害支援に大きな変化をもたらした。従来の「全国から集まった人たちが力を合わせて災害を乗り越える」という支援のスタイルをとることができなかったことから、地域の力が試されることとなった。

熊本地震の被災者支援で着実に支援力を上げてきた熊本の災害支援団体は、この災害でも大きな力を発揮したが、それが試行錯誤の繰り返しであったことは、本章でこれまでに述べてきた通りである。

本書を執筆している2022年後半は、依然として新型コロナウイルス感染症拡大の懸念はあるものの、感染症の脅威はだいぶ薄らぎ、人の往来に関する制限も緩和され、豪雨災害当時に比べ、災害時に多くの人が支援に入りやすい状況にはなっている。今後はより豪雨災害以前の状況に近いものへと戻っていくことが期待されるが、本章のまとめとして、コロナ禍での豪雨災害という究極の制限下ともいえる状況での支援活動から得られた教訓をいくつか挙げてみたい。

一つ目は、地元主体で支援活動ができるようにしておくことがいかに重要かを再認識させられたことであろう。県外からの人の移動を制限したことで、否応なしに熊本県民が被災者支援の主体となったのではあるが、熊本地震を経験した人々や熊本の支援団体が大きな力になり、豪雨災害からの復旧・復興を後押しした。経験とつながりのある団体が支援活動の中心となっていたことは、発生しうる課題への対処や連携調整などに役立ったことは容易に想像できる。

その一方で、二つ目の教訓として、医療や重機の操作など専門性の高い支援は地元では賄えず県外に頼らなければならなかったことで、地元で足りないリソースを事前に把握するといった「受援力」を高めておくことの大切さも知ることとなった。実際に、いくつかの専門性の高い団体は、十分な感染症対策をした上で豪雨災害の現地で重要な活動を行っていた。外部からの受け入れを必要とする分野を事前に把握しておくことは、限られた支援資源を有効活用することにつながることから、コロナ禍が解消した後でも有用な教訓である。

三つ目の教訓は、避難先の多様化と避難者の把握の難しさにどう対処するかを考えなければならないという課題を突き付けられたことであろう。豪雨災害時に被災者は、新型コロナウイルスへの感染を恐れ、在宅での避難を選択する人も多く、在宅避難者への支援の難しさが多く指摘された。密を回避するために避難所の一人当たり面

積が大きくなり、避難所の環境は劇的に改善されたが、その一方で避難所数が多くなるなどの課題がある。さらに、避難所数を増やすにも限界がある。政府も多様な避難形態を推奨するようになってきていることから、今後の大規模災害でも、行政が避難者の全体像を把握するまでに時間がかかってしまうことは、豪雨災害の経験から明らかである。NPO等の支援団体との協働体制を含め、どのような方法で避難者の全貌を把握し支援を適時に届けるかについては、早急に着手すべき検討課題である。

四つ目は、災害の種類や被害の広がりによって柔軟な連携・調整体制とすべきことを学んだということだ。本文中でも述べたように、豪雨災害の被災地は熊本地震での被災地と重なりが少なく地元団体のつながりも強いものではなかったが、熊本地震発生以来開催が継続していた「火の国会議」を核とした情報共有・連携調整体制が即座に敷かれた。ハイブリッドで開催された火の国会議は、被災地入りできない県外団体に情報共有をするという役割を果たしたといえるが、熊本地震ほどの広がりは見られなかった。これは、現地入りする支援団体が限られたというだけでなく、熊本地震時に比べ情報共有や連携調整体制が、県内外の支援関係者が得たいと考えたニーズに必ずしも合致したものではなかった可能性があることを示唆している。比較的限られた被災地域で地元主体の支援活動が行われる時に、どのような体制での情報共有・連携調整が有効に機能するかを見極め、被災者に安全に支援を届ける活動をサポートすることも、県域での中間支援組織の重要な役割であることを豪雨災害は明らかにした。

第6章

実践者に聞く

熊本地震が起きた時、被災者支援の最前線に立った人たちはどうやって難局を乗りきったのだろうか。ある人は過去の災害での苦い経験を生かし、ある人は日ごろのつながりを生かし、また、ある人は新たな出会いを糧として目の前の課題と向き合った。

被災自治体や地元の社会福祉協議会、支援団体、まちづくりグループのリーダー、他県から駆けつけたNPO、中間支援組織の当事者が語るさまざまな経験談に耳を傾けると、“次”の災害に生かせるヒントが見えてくる。



体制つくる行政、実働する社協、「もれ」埋めるNPO 「人と人との結び付き」で連携が可能に

熊本県社会福祉協議会（社協）と特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）は行政と連携して、2016年の熊本地震、2020年の熊本豪雨による被災者への支援を実践してきた。過去の大災害では見られなかった「三者連携」による協働型支援。生まれた背景を聞いた。

熊本県社会福祉協議会参与（元事務局長）

吉本 裕二さん

熊本県社会福祉協議会職員（元熊本県地域
支え合いセンター支援事務所担当）

池尻 憲二さん

特定非営利活動法人くまもと災害ボランティ
ア団体ネットワーク（KVOAD）代表理事

樋口 務さん



よしもと・ゆうじ
1959年、熊本県出身。

信頼得るのに役立った「家電支援」

一行政、社協、NPOの三者と、中間支援の役割をどう受け止めているか。

吉本 平等性や公平性は行政の基本的な姿勢。そこで生じた支援のもれやむらを埋めるのがNPOのありようであり、文化だろう。阪神・淡路大震災が起きた1995年は「ボランティア元年」と言われたが、当時はまだNPO文化は根付いていなかった。災害を重ね、NPOやボランティアの活動が浸透する中で、必要とする人に必要な支援を届ける民間の動きが育まれたと感じている。

熊本では三者が互いを補い合い、中間

支援組織であるKVOADもできたことで話し合いや役割分担が進み、関係性が深まった。地震から4年後の豪雨災害ではそれをベースとした動きができたと思う。

一震災時の成果の一つが「家電支援」。どのように進めたのか。

樋口 ある民間団体が募った寄付金5,000万円を活用してほしいとの相談があり、避難所から仮設住宅に移る時に必要な冷蔵庫や洗濯機などの家電の無償提供に役立てることにした。一方で当時、

被災者支援は仮設住宅に入った人の見守りに重心が移りつつあった。それを担うのは各市町村に設置された地域支え合いセンターであり、その多くを社協が受託していた。熊本県と相談し、市町村も了解の上でセンターと連携し、家電支援もお願いすることになった。

支給対象は、支援を必要とする世帯に限る必要があった。経済状況などを調べる「Q&A」はKVOADが中心となって、県社協と作成した。ただ地域支え合いセンターには温度差も。見守り支援に加え、なぜ家電の調整までしなければならないのかという声の一部にあった。

一せっかく整った連携のスキームを、どうやって現場に浸透させたのか。

樋口 当時は見守り支援が始まったばかり。センターの相談員が相手を理解し、信頼を得るためのツールとして家電が役に立った。洗濯機が必要との返答を得るだけでなく、背景にある困窮状態を



いけじり・けんじ
1982年、熊本県出身。



ひぐち・つとむ

1960年、大分県出身。建設コンサルタントに従事する傍ら、2001年から中間支援組織「NPOくまもと」で活動。16年4月の熊本地震の支援活動にかかわり、同年10月のKVOAD発足時から現職。

理解し、支援につなげるきっかけになったようだ。困っている被災者に家電の提供という具体的な支援を行うことで、地域支え合いセンターが頼りになる存在であると理解してもらう機会にもなった。

吉本 自宅を失った被災者が家族関係を紡ぎ直すのにも役立った。混乱の中で互いの関係が崩れた家族もあったが、家電選びのカタログを囲みながら生活再建への第一歩を実感し、関係を取り戻した例もあったようだ。

一行政の姿はあまり見えないが。

池尻 資金を出した民間と直接支援に動いた地域支え合いセンター、中間支援のKVOADなどによる連携の枠組みで動いたが、欠かせなかったのはセンターの設置者である市町村の理解だ。初期段階で行政の理解が図られなければ、連携事業はうまく進まなかっただろう。

民間の協力なしには担えない支援の現場

—そんな震災の経験は豪雨災害でどう生かされた？

吉本 緊急時支援から長期的な生活支援に移行するスピードが格段に上がった。熊本地震では災害発生から地域支え合いセンターの始動まで半年を要したが、熊本豪雨は半分の3カ月。ただ、それは同時並行で膨大な情報と課題を整理し、支援者同士の信頼関係を短期間で築かなければならないということでもあった。調整はなかなか難しかった。

—調整には中間支援組織が欠かせないが、実動のポイントは社協にあるのでは？

吉本 社協はさまざまな立場の支援者と関係していくが、どう連携して活動するか社協だけで判断できないことが多い。社協が運営する災害ボランティアセンターも、その設置場所などは市町村の判断がなければ決められない。日赤や共同募金の看板も掲げており、小さな社協だと少ない職員に膨大な仕事と責任のしかかってくる。住民や行政、NPOなどとの意見調整は簡単でなく、他県では社協職員が燃え尽きたケースもあった。

—かなめの社協を機能させる工夫は？

吉本 熊本では地元NPOと社協が連携する「協働型ボランティアセンター」を進めている。豪雨災害では、球磨村社協が震災で経験豊富な熊本市のNPOと、人吉市社協が地元のライオンズクラ

ブやJC（青年会議所）、シニアボランティア団体と連携し、支援活動に取り組んだ。コロナ禍で県外からの応援が見込めず、地元でやるしかなかった面もある。三者連携の一端にある社協だが、NPOや市民団体等との協働がなければ現実的に災害対応は担えない。

活動の幅広げる連携協定も進展

—各組織との連携協定にも積極的だ。

吉本 災害支援では土木や建築、医療、保健、廃棄物などに関する専門的な知識に基づいた対応が求められる。しかし、社協職員が全てに精通している訳はなく、また、通常の災害ボランティアセンターは実施できる活動も限られる。

災害時のボランティア活動に正解はなく、有りようは災害や地域で異なる。ただ船頭が多いのは好ましくなく、社協に主導権を持たせてもらいたい。その際、見識のある地元の専門家が後ろ盾になってくれる仕組みが望ましい。協定は生協や自動車販売会社、建築士会、JCなどと結び、いざという時に助言やサポートを得られるよう日頃から連携を深めている。市町村社協にはお互いの連携協定も促している。

—一方で災害時には外部から駆けつける団体との調整も生じる。課題はあるか。

吉本 基本的に応援してくれる人は拒まずに受け入れるが、活動しているうちに「ちょっと違うんじゃないのか」とい



熊本豪雨の被災者支援のため、地元社協と民間団体が協働して運営に当たった災害ボランティアセンター
=2020年7月、人吉市

う個人や団体も出てくる。その際は、むやみに関係を崩さず、中間支援組織の力も借りて、じわっと良い方向に持っていけるよう心掛けている。

池尻 初めて出会う団体を恐れてしまうのは、それがどんな団体なのか知らないから。震災を経験して主だった支援団体のことは分かったし、今では全国的な情報に詳しいネットワークともつながっている。理解が進んだことで県社協は地震から4年後の豪雨災害時、市町村からの問い合わせに応じることができた。信頼は結局、人がつないでいくものだ。

樋口 気にかかる団体のリスト化などはしていないが、状況次第で撤退も求めなければならない。それも中間支援組織の役割だ。

—「協働型」はどう発展できるだろうか。

樋口 かつてNPOと社協は、絶対に交わらないのが定説だった。社協は公的制度で決められた役割を担い、ずっと地元で住民と向き合い、役場との間で対応しなければならない。一方でNPOは自分たちでやれること、やりたいことをやるのみで、途中で放りだしても構わない。しかし、災害支援で連携し、「一緒にできる」と実感できた。組織というより人と人との結び付きで連携できたので、今後はどう継続性を保つかが課題だろう。

また、NPOは活動助成金の獲得などで行政や社協とやりとりする場面が以前は多かったが、近年はクラウドファン

ディングなどで独自資金を集めやすくなった。そのため、災害支援時も地元の社協などと一緒に関わらない団体も目立つ。しかし、社協などを飛び越した活動が果たしていいのか。熊本では良い意味でNPO側が社協を利用し、互いの役割を補ってきた。NPO関わった生活困窮者の支援などは、いずれ通常の社会福祉制度につなぐ必要がある。その担い手である社協との連携は欠かせないはずだ。

吉本 大きな震災と水害を経験したことで熊本では必要に迫られて連携が進んだともいえる。テーマ性を持つNPOとつながることで、社協もステップアップできると実感している。地域活動は理念や理想だけではうまくいかない。その点を織り込んだ上で、連携しながら災害に備えたい。NPO文化も、それを取り巻く社会的な環境もまだ発展途上。社協とNPOがうまく連携することで活動の幅は一層広がるはずだ。

経験者の助言もとに支援団体を見極め つながり生かし町の防災力高めたい

熊本地震で甚大な被害を受けた益城町。岩本武継さんは同町の災害対策本部の事務局次長として対応に当たった。混乱する現場、疲弊する職員一。役場の機能が崩壊しかける危機的状況をどうやって脱したのか。

熊本県益城町危機管理課長
岩本 武継さん

避難所責任者に職員を充てたことが裏目に

一まず、当時の状況を振り返ると。

例えば支援物資だけでも大きな混乱が続いた。地震の被害は4月14日の「前震」は益城が大きく、16日の「本震」で県内の広い範囲に拡大したが、その後も支援物資は益城に集中した。当時は受援体制が整っておらず、農協の倉庫を3カ所借りても収納しきれなかった。せっかくの善意も、熊本市に次いで29日には受け入れ中止を表明せざるを得なかった。

なにより町役場の態勢が混乱した。当時の職員約250人のうち課長クラスを含む150人が避難所対応に当たり、結果として災害対策本部（災対本部）に20人くらいしか配置できず、十分な対応ができなかった。

前震の後に16カ所あった町の指定避難所の調査を近隣在住の課長クラスに任



いわもと・たけつぐ
1966年、熊本県出身。89年に益城町役場入庁。2016年4月に総務課防災係長に就いた直後に熊本地震が発生。災害対策本部で事務局次長、情報整理班長、報道対応を担当。20年4月から現職。

せ、そのまま統括責任者にしたことが裏目に出た。その課の職員が運営に入り、段階的に縮小するはずだったが、被害が深刻化した本震で状況が一変した。職員は避難所を離れられなくなり、役場の業務が完全に麻痺してしまった。

一どうやって危機的状況を脱した？

おおむね回復できたのは4月25日。

被害調査、避難所運営、役場の機能再建、住まい支援（応急仮設住宅）の各プロジェクトチームを立ち上げ、なすべき

業務にやっと力を注げる態勢にシフトできた。避難所に張り付いていた多くの職員を引き上げることができたのは、全国の自治体職員の応援とボランティアの存在だった。—どんなサポートを受けたのか。

関西広域連合から派遣された職員は東日本大震災など各地で災害支援の経験があり、



大勢の人でごった返す益城町の避難所

大いに助けられた。当時、内閣府が作成を進めていた避難所運営マニュアルは未発表だったが入手してくれ、避難所に配布できた。そして、多くのボランティア団体が入ってきたが、その際にも適切な助言を与えてくれた。

—具体的には？

私は熊本地震の10年前に防災業務を直接担当し、災害救助法も分かっているつもりだった。しかし、その間に東日本大震災があり、ボランティア受け入れの記述が加わった改正法の内容を十分理解していなかった。助言で特に役に立ったのは、支援を申し出る団体の見極め。それまで大きな被災経験がなかった私たちは、災害対応に精通したNPOがどう存在し、実績があるかも全く分からず、支援活動を依頼していいのか判断できなかった。関西広域連合は、各被災地で知れた団体の名前や実績を把握しており、助言してくれた。それはボランティアを受け入れる自治体にとって重要な情

報で“一匹おおかみ”にも見えたボランティアも受け入れることができ、大いに助けられた。

避難所運営、自主防災のノウハウが若い世代に

—受け入れが進み、どんな効果があった？

県主導で民間団体を交えた避難所のアセスメントが始まり、カーテンパーティションや段ボールベッドの導入など環境改善が進んだ。益城には経験豊富なNPOがある小学校の避難所の支援に入ってくれ、環境が大きく改善された。そこに避難していた住民で、避難所運営に積極的に関わった若い世代が今地域の自主防災組織を担っており、ノウハウは現在も生かされている。

—支援を受け入れるだけでなく、住民の主体性も欠かせない。

熊本地震で町職員が避難所に張り付いた結果、言葉を選ばずに言えば住民を

「避難者さま」にしてしまった。職員が一生懸命やってくれるから何もしなくてもいいというムードをつくってしまった。そうではなく、少ない職員がバタバタと走り回っていたら、おそらく「何か手伝いましょうか」と言う住民が出てきたはずだ。ある小学校には15人ほどの職員が入ったが、そこでは住民リーダーが「町職員は役場に帰って災害対応に当たって」と促し、自主運営に移行してくれた。

今後の災害時も、住民のそうした動きがあると信じている。現在、避難所対応に当たる職員数は2人から最大4人までと決め、研修時には、避難者にできることは役割を促し、職員が中心となって動くなど伝えている。災害救助法では、避難者に日当を出すことも認められている。有効な方法を取り入れたい。

—町が力を入れているのは。

町内各地区の自主防災組織や防災士連絡協議会に避難誘導や避難所運営をお願いし、住民主体の防災・減災の土壌づくりを進めている。一方でKVOADと災害時の応援協定を締結し、避難所に支援団体を送ってほしいといった中間支援をサポートしてもらう体制も構築した。多くの会員を擁する地元生協とも協定を結び、物資支援だけでなく、いざという時には「人」の支援も要請できる関係を築いている。地震でつながりができた全国のボランティアとの関係も大切にしながら、町の防災力を高めたい。

情報共有会議で得た成果を課題解決へ 重要なのは支援に対する共通認識

災害発生時、必要な場所・場面と求められる人材・団体をつなぎ、支援を陰で支える役割を担う特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）。熊本地震でも支援のコーディネートに奔走し、以前から訴えてきた官民連携の土壌づくりに取り組んだ。

特定非営利活動法人全国災害ボランティア
支援団体ネットワーク（JVOAD）事務局長
明城 徹也さん

関東東北豪雨で実践した会議が熊本のモデルに

一災害時の官民連携を進めようと、全国で基盤づくりを推進している。なぜ連携が必要なのか。

2011年の東日本大震災が残した課題が原点だ。当時、現地に多くのNPOが入ったが、互いの活動を調整する場はなかった。行政や社協（ボランティアセンター＝VC）にもNPOと他のセクターをつなぐ機会はなく、横ぐしを刺す人がいなかった。

支援の「もれ、むら」をなくそうと、宮城県の石巻や気仙沼などで連携の実践例はあったが、被災地全体から見ると限定的であり、混乱した初期には、ほぼできなかった。「もれ、むら」はあったはずだが実態は分からないまま、各支援団体は目の前のニーズの対応に迫られ、調整が困難な状況だった。



みょうじょう・てつや
1970年、福井県出身。2011年の東日本大震災で、JPFスタッフとしてボランティア団体へ助成金を出す「中間支援」に従事。16年のJVOAD設立当初から事務局長。

—それがJVOAD発足のきっかけに？

課題を解決しようと、2013年から動きだした。米国視察や内閣府との協議などを重ね、当時は準備会だったが15年の関東東北豪雨で被災した茨城県常総市の支援に加わった。現地では、県、市、県社協、市社協、地元NPO、県外NPOが対応に当たっており、連携して課題解決につながるように情報共有会議（六者会議）が設けられた。テーマによっては内閣府にも入ってもらった。これが情報共



長野県地震総合防災訓練（図上訓練）の様子＝2022年9月1日

有会議の原型で、翌16年の熊本地震でもモデルとなった。

一常総は市域だったが、熊本は初めて県域対象の会議となった。成果は？

代表例は、官民連携による避難所のアセスメントと生活環境改善だ。常総の避難所支援に当たった団体の経験が生かされた。NPOのスタッフがアセスメントに入り、熊本や益城など複数の市町で運営支援にも携わることができた。官民が互いのやり方、付き合い方を理解し合う機会にもなった。

一情報共有会議をどう評価する。

全国から駆け付けたNPOなど民間団体が数多く参加したが、重要だったのは地元のリーダーシップだ。地元の事情をよく知るキーマンが「ここではこうだよ」と伝えることで外部の人も地元の考

え方が分かり、互いに理解し合えた。外部からの支援者がいくら経験が豊富でも、地元リーダーが不在だと会議の求心力が弱くなり、あまり情報が集まらなくなる。そして、情報収集は手段であって、目指すのは課題解決。あくまで被災者支援に結び付かないと、会議だけでは意味がない。

民間の自主性重んじつつ調整も

一官民の関係性も壁になるのでは。

感覚的だが、行政側には民間のボランティアに対し「何か良いことやってくれるかもしれないが“ちょい足し”くらいにしかない」との認識があるように感じる。災害対応の専門性と経験を備えたボランティア組織の存在を知らず、必要性を感じない人はまだまだいる。ま

た、日頃から一般のNPOとの付き合いがない自治体も少なくなく、どう付き合い合っているのか分からないのではないかな。

NPOが支援に入ろうとすると「お金かかるんですか？」と質問される場合も多い。信頼関係だけで協力し合うことが腑に落ちないのだろう。専門性の高いNPOなどの登録認証制度の導入や「お墨付きリスト」を求める声もあるが、自分の中で結論は出ていない。

—それはなぜ？

全てを公のコントロール下に置くのがよいのかどうか。法制上の職務として行政が災害対応に当たるが、それでも支援の手が及ばない「もれ、むら」が生じる。現場のニーズに応じ、NPOが埋めていこうとすれば民間の自主的、自発性が絶対に必要だと思う。とはいえ、行政側から見ると「お墨付き」のような情報はあった方がいいのだろう。まだ、整理し切れていない。

—情報共有による調整と、自主性・自発性の尊重には相反する面もあるのでは？

自主性・自発性だけに頼れば、被災者のニーズを度外視して「やりたいこと」だけをやる活動になりかねない。どこかで調整しないと偏りが出てしまう。一般市民のボランティアが不特定多数の個人でありながら大きな戦力になっているのは、災害VCが窓口となって調整しているから。同じように民間のNPOや団体・組織についても調整を図ることで戦

力が整うはずだ。

JVOADは2021年度、調整役を担う中間支援組織向けに被災者支援コーディネーションのガイドラインをまとめた。作成段階から全国各地のネットワークの皆さんに関わってもらい、過去の災害時の情報共有会議やコーディネーションの実践を可視化して、共通認識を図ろうと試みている。

—とはいえ災害という異常事態に、初対面の官民が連携するのは並大抵でない。互いに持っておきたい最低限の認識は？

最も重要なのは被災者の視点に立ち、何が必要かと考え、行動することだ。しかし実際は制度の運用が目的になり、肝心な部分が抜け落ちることも少なくない。また、官の間でも災害救助法の条文に書いてないからこれはできないと自治体が言い、国側は運用でなんとかなるのに自治体が要望してこないと言う。そんなやりとりが繰り返されている。

過去の災害の好事例に共通するのは、特に自治体側が「被災者の困りごとを何とか解決したい」との考えに徹した点だろう。解決するためには民間とも連携するし、役所内の縦割り組織を超えて調整もする。支援の手が届いていない場合も、制度上どうしてもできないのか、その理由を官民で共有して解決策を絞り出している。肝心なのは「被災者支援」という共通理解だ。

被災者ニーズに対応する支援者を支援 「誰一人取り残さない」を实践したい

熊本地震で官民連携の中核となったKVOAD。そのスタッフとして「火の国会議」の運営などに携わり、特定非営利活動法人バルビーの一員としても活動する岳中美江さんに、中間支援における情報共有と連携の必要性を聞いた。

特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）事務局次長
岳中 美江さん

支援を届かせるための「調整役」に一担った「中間支援」の位置付けをどう考えるか。

中間支援の大きなメリットは、その場があることで、互いがつながるきっかけをいつでも得られることだろう。熊本地震で始まった情報共有会議「火の国会議」は今も継続し、その機会を提供し続けている。情報をやりとりし、団体の紹介もできる。県外団体にとっては現地との接点、窓口になっている。最近、支援団体の間で社会的な孤立が重要テーマとなっているが、議論の起点は火の国会議だった。

また情報共有会議や連携会議も、役割の全てを引き受けるというより、会議が終わった後に少人数で相談したり、後日連絡を取り合ったりして、具体的な活動に結び付くことは多い。中間支援を介して被災者のニーズと、対応できる支援団



たけなか・みえ
1974年、熊本市出身。HIV感染症の予防・ケアなどに長年取り組み、熊本地震では国際NGO緊急支援チームで支援活動に当たった。緊急支援チームで一緒に活動したメンバーとバルビーを法人化。KVOADではスタッフとして各種会議で調整役を担った。

体をマッチングするというやり方も定着してきた。官民が常に情報交換をしてきたことで、役所や社協との関係もより身近になった。

—中間支援や会議体の難しさは。

熊本地震では「県域」という広い範囲が対象となったが、あらゆる支援団体とつながれたわけではない。考え方が異なる団体もあるはずで、全てがつながれると思わない方がいい。ただ、私たちのア



KVOADと地域支え合いセンターとの課題解決会議（奥側左から3番目が岳中さん）

ウトリーチが不足した結果、つながれなかったケースがあったかもしれない。必ずしも県域にこだわらず、市町村単位の会議体を機能させるといった工夫もあるだろう。熊本ではKVOADの代表者が地震前からNPOの中間支援に携わっており、情報共有会議に参加できない団体とも必要であれば直接連絡を取ることでカバーしてきた。

―「連携」の必要性をどう考える？

火の国会議には発災直後の緊急期に、多い時には100人以上が参加した。それぞれに得意分野があり、支援が必要とされる情報に応じて担い手を振り分けることができた。

また、私はKVOADだけでなく直接の支援活動に携わる地元の特定非営利活動法人バルビーの一員でもある。活動先の

一つだった御船町ではそれぞれバラバラに活動をしていた複数の団体と話し合い、連携して大きなイベントを開くことができた。あえて合同でやることで絆が深まるし、互いの得意不得意も理解し合えた。これとは別に自治体の委託を受けて被災者の交流会もバルビーが引き受けてきたが、そんな時も単独開催ではなく、他の団体との連携を原則とし、その上で調整を図ってきた。食事の提供や傾聴活動が必要であれば、専門的に取り組んでいる団体をお願いし、被災者が置かれている状況やニーズに沿った支援に結び付くよう心掛けた。

そもそも団体間の連携に、互いの取り決めや了解、ルールがあるわけではない。何らかの活動や会議の日程を決めるだけでもコーディネートが必要で、

KVOADのような調整役が欠かせないのだと実際に携わってみて実感している。

外部団体が考えておくべき「出口」

―そんな経験を買われ、2020年7月の熊本豪雨ではバルビーが球磨村の支援に関わった。当時の村は高齢化率が5割に迫り人口はわずか3400人だった。

村に災害ボランティアセンター（VC）の拠点を置く際、人手が足りないとして声がかかった。災害時の三者（行政、社協、NPOなど）連携が必要とされているが、高齢化と人口減少が著しい山村では、社協の体制は極めて脆弱だ。しかも、災害対応のノウハウもマンパワーも不足する中で災害VCを運営しなければならず、うまく外部から民間の力を入れなかったら地域の生死にかかわる状況だった。私たちは熊本地震以来、活動を継続していたので一定のノウハウを蓄積していた。住民にとって支援者である社協を支える「支援者支援」を担った格好だ。

ただ、村にとっては外部の立場である私たちのような団体は、「出口」も考えておかなければならない。住民でない以上、いつかは活動から抜ける時期が来るし、社協に取って代わるはずもない。その点はしっかり認識しておかないと、独り善がりの連携になってしまう。本来は支援態勢が地元にあるのならばあえて外部から押しかける必要はないし、地元の

人が担うのが望ましいのだろう。

―災害支援の現場での情報共有や連携はどんな方向に進んでいくのだろうか。

情報共有会議の重要性や理屈は広く理解されるようになったが、支援活動に関わっている全ての人がその枠組みに納得しているわけではないだろう。それぞれに目指す方向、道筋は違うかもしれない。ただ、被災した人たちが苦しい状況を抜け出し、自分らしく過ごせるよう支えていくことを最終目標に掲げることができれば、かみ合っていくはずだ。

熊本地震が起きた頃はまだ、あまり言われてなかったが、SDGsが掲げる「誰一人取り残さない」という考え方を大事にし、被災者のニーズに対応していくために連携が進むことを願っているし、実践していきたい。

住民主導で支援の「隙間を埋める」 「この指とまれ」で募り課題解決に

熊本地震の当時、大津町では地元の若手有志で結成した「復興Project大津『カセスル熊本』」が住民の支援に動いた。ニーズをくみ取り、行政や専門の団体につなぐ中間支援。全国的にも珍しい地元主導の活動が生まれた背景と成果とは。

熊本県大津町長

金田 英樹さん

SNSでのつながりで支援をマッチング

—中間支援、さらには直接支援に取り組んだいきさつは？

当時は町議だったが、個人として活動に加わった。もともとは県の地域づくり支援事業「くまもと里モンプロジェクト」に手を挙げ、それぞれに活動していたメンバーで、緩やかな意見交換の場、懇親の場でつながっていた。地震が起これとフェイスブックのメッセージグループを使った情報交換が始まり、住民が困っている状況と「支援をしたい」という個人・団体をつなぐ中間支援の役割を担うようになった。カセスル熊本となったのは地震発生から1カ月後だ。

メンバー約10人は地域のために何かしたいという思いを持った若い世代で、町役場や社協の職員、郵便局長、元地域おこし協力隊員など。各主体がいることで



かなだ・ひでき
1982年、熊本県生まれ。民間企業勤務を経て2013年、初めて臨んだ大津町議会選挙で最年少30歳でトップ当選。21年の町長選で初当選。

情報も集まりやすく、動きやすくもあった。

—なぜ中間支援が必要とされたのか。

町役場は業務があふれ、電話もなかなかつながらない状態が続いていた。その中でカセスルの緩やかなSNS上のつながりが、受け皿となった。つないだのは県外から地元入りした団体が多かった。初期はテントや寝袋、食器などの物資支援を受け入れたり、破損した屋根を覆うためにブルーシートを張る作業をマッチン



カセスル熊本が開いた、男性が参加しやすい、お酒を一緒に飲みながらの交流会「ちょい飲み居酒屋」

グしたり。支援活動は一步間違えると、活動すること自体が目的化してしまい、ボランティアのためのボランティアにも陥りがちだが、無理に活動を創るのではなく、あくまで被災者のニーズを把握し、そこに基づく活動に努めた。メンバー自身が地元住民だったので、その時々で足りないもの、必要なことも分かっていた。被災前から地域に根ざした活動をしていたことも強みになった。課題解決につながる活動は、できる団体を「この指とまれ」方式で募り、つないでいった。
—町単位の情報共有会議は設けなかった。

プロジェクトを動かす時は実際に集まり、温度感を共有した。ただ、単純な情報交換はメッセージなどSNSで十分

だった。また、行政や社協には出せる情報と出せない情報はあったが温度感はメンバーを通じて伝わっており、一定の共有が図れた。

—カセスルは直接支援にも動いた。

被災者ニーズを重視する中で、中間支援でつなぐだけでは解決に至らないケースも出てきた。また、住民には外部団体に警戒心を抱く人がおり、地元で動く必要もあった。

具体的な活動の一つが、仮設団地で住民同士のコミュニケーションを図れる場を設け、孤立しがちな人をサポートしようという取り組みだ。「ちょい飲み屋つづじ庵」と題し、団地内の集会場に酒席を設けた。県内の大学と協働してハンドマッサージやネイルケアもおこなった。行政がやりにくい活動も、民の立場だっ

たのでできたのだと思う。社協との連携がスムーズだったのも良かった点だ。公的支援の隙間を埋める活動を目指した。

また、ちょい飲みのような場は初回や2回目までは直接関わりながらも、仮設団地のリーダーと話し合い、その後は住民主体となるよう活動を引き継いでいくことも心掛けた。

コミュニティ意識した活動を町が後押し

ー現在は町長として防災行政を担っている。

地震から6年が過ぎ、住民の防災意識は発生直後に比べると落ちている。日常からどう積み上げるか。町独自で防災士の養成に取り組み、いざという時に機能するよう地域の要である町内会の役員の皆さんなどに養成講座の受講を呼び掛けている。災害対応は行政だけでなく住民や企業、団体との連携が欠かせない。食料品や資機材を確保するという明確な目的を持って、スーパーやホームセンター、石油会社などと連携協定を積極的に結んでいる。

地域団体との連携も重要だ。ただ、各団体は新型コロナウイルス禍で活動が停滞し、中には解散するところもある。役員の高齢化で継続が元々危ぶまれており、この際区切りを付けようといった傾向が見られる。町としては、地域づくり助成金などでコミュニティを意識した活動を後押ししている。

さらに旧小学校などの避難所のリニューアルも進めている。地震の時、町内では避難所によって偏りが見られた。多くの被災者がぎゅうぎゅう詰めになった避難所がある一方でゆったりと快適だった避難所があり、マットが足りなかった所と余った所もあった。うまく情報発信や共有ができていれば、より良い避難所環境を築けたと思う。そうした点も改善しながら、住民が快適に過ごせ、進んで避難したくなるような避難所の環境整備も進めたい。

ーカセスルの現状と今後は。

カセスルは、元々まちづくりを各所でおこなっていたメンバーの集合体。災害支援の次の局面として普段から町を盛り上げようとイベント等の実施を考えてきたが、ここ数年はコロナ禍で思うように取り組めなかった。地震の時は緩やかなつながりが役に立ち、地元主導の中間支援組織はとても珍しいとの評価もいただいた。被災者ニーズに応えるため、ないものはつくろうと考え、ちょい飲みのような現場の必要から生まれた独自の活動もできた。被災者支援は「隙間を埋める」ことが大切だ。

民間は「行政ができないことをやる」 多様な主体が協働できる土台づくりを

熊本地震の被災者支援は官民が連携して取り組んだ「熊本モデル」として注目を集めた。全国ではどうだろうか。「災害支援ネットワークおかやま」は2018年の西日本豪雨で災害救援・支援に動いたが、土台となるネットワークを準備していたため、連携はスムーズだったという。

「災害支援ネットワークおかやま」世話人
石原 達也さん



いしはら・たつや

1977年、岡山県出身。社協勤務を経て2005年に岡山NPOセンターに入り、事務局長などを歴任。全国コミュニティ財団協会で常務理事、SDGsネットワークおかやまで会長を務めるなど市民活動に関わる諸団体を牽引している。

いつでも話ができる関係づくりを重視

ー2018年の西日本豪雨を機に動きだした「災害支援ネットワークおかやま」は、その基盤に「岡山NPOセンター」が築いた地域ネットワークがある。経緯を伺いたい。

岡山NPOセンターは1998年にNPOのネットワーク組織として始まり、法人設立は2002年。当初はNPOの設立支援や運営のセミナー開催などが多かったが、「新しい公共事業」といった考え方が注目されるようになり、センターとして社会問題の解決に主体的に関わるようになった。

例えば瀬戸内には限界集落や離島があり、「買い物難民」「空き家問題」といった生活上の課題が多かった。そういった問題に直面する町内会や自治体のお手伝いができないかと考え、スーパーや販

売・不動産事業者などさまざま組織との連携を図り、その支援に特化した組織を立ち上げた。さらに、基本は中間支援として担い手につないでいくが、適当な人やグループがいない場合は自分たちでやっちゃおうと新たな組織づくりにも取り組んできた。社会課題に関心を向け、とにかくきっかけをつくるのが課題解決につながると考えた。



倉敷市災害ボランティアセンターでの情報共有会議の様子

一行政でなく、民間が役割を担う意義は？

行政の仕事が制度に基づいているのに対してNPOの活動は、ここにこんな人がある、困っている人がある、面白いことをやろうとしている人があるという時に、さてどうやったら実現できるかな、というところから始まると思う。行政ができない部分をやる。私たちがやった方が正直、早く解決する事柄も結構たくさんあったりする。

岡山市は2015年、「協働のまちづくり条例」の全面改正に向けた市民ワークショップを重ね、条例の主語を「岡山市」から「多様な主体」に変えた。倉敷市も協働のまちづくりに積極的。行政も多様な主体と連携し、いつでも話ができる関係づくりを重視するようになった。

連携構築には「火の国会議」も参考に

一 NPO、行政のそれぞれの役割、関係の変化が、図らずも災害支援ネットワークにつながった。

災害支援に関しては東日本大震災の直前に参加していた勉強会の縁で、混乱する現地では追いつかない地図へのデータ入力など遠隔地でもできる後方支援に発災直後から関わった経験があった。また、東北で立ち上がったコミュニティ財団の取り組みを学んだことで、災害時のコミュニティ財団の役割について考える機会を得ていた。

そんな経験を経て、地元で起きた西日本豪雨で災害対応に当たることになった。元々あったネットワークを土台に、豪雨の翌朝には県社協との協議や、SNS

も使った支援ネットワークの準備、支援基金の立ち上げとウェブサイトで寄付呼びかけなどが一気に動きだした。2日後の初会合には約100人が集まり、「動かなきゃ」という思いを結集できた。まさに平時の活動がベースになったと実感した。また、連携の場をいち早く設けたのは熊本地震の「火の国会議」や熊本市域の情報共有会議である「ひごまる会議」に参加し、支援者が集う意義を学ばせてもらっていたからだった。

一行政の動きは？

豪雨災害が起こる前、岡山県は県社協、日赤も交えて災害時のネットワークづくりを準備していた。情報共有会議には、多忙な危機管理部署に代わってNPOやまちづくりの担当課が入る、と事前の整理もできていたので連携は非常にスムーズだった。

一具体的な成果は？

その一つは被災高齢者等把握事業だ。岡山市では災害発生から1週間が過ぎると多くの住民が避難所を離れて自宅に戻った。浸水した1階は使えず2階に暮らしたが、在宅避難者は目が届かず、支援も届きにくい状況に陥っていた。そのような世帯が岡山市だけで1800軒もあった。

そこで国のサポート制度を活用し、ほぼボランティアの地元ソーシャルワーカーら延べ250人が現地に入り、罹災証明書の発行手続きや災害ごみ処理のサポートに当たってもらうことができた。

その際、認知症の心配がある方を地域包括支援センターにつなぐ対応も心掛けた。これらは地元の社会福祉士や医療ソーシャルワーカー、司法書士のそれぞれの組織、学生ボランティアチームなどとの協力態勢の成果であって、日頃からのネットワークがないと実現は難しかっただろう。

さらに在宅避難者には生活再建などに関する行政情報も十分届いていなかった。格差を解消しようと支援情報まとめサイトをつくり、QRコードを記したカードを避難者宅などに配布した。

一最後に“未災地”に助言を。

やはり災害に直面する前から、多様な主体が協働して仕事をしておくことが一番良い備えになる。テーマは災害でなくても、協働とかSDGsとか何でもいいし、小さな事業でいい。一緒に取り組んで、互いに顔を知る関係になっておく。役所も縦割りをなくすため、複数の部署が関わる事業を組織横断してやっておく。さらにいろいろな業界の人とボランティアグループが共に活動するといった経験があれば、災害時に役立つ連携の土台をつくることになる。

第7章

支援者のつながりの変化を見る



熊本地震後の被災者支援でも多くの民間支援団体・支援者が被災地に駆けつけた。東日本大震災以降の民間支援の反省から、特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD、東京都）や特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム（JPF、東京都）といった全国で災害支援を行っていた組織の関与もあり、被災直後からNPO等民間支援者の連携に向けた取り組みが始まった。連携・調整のための会議体が設立され、その会議体を介して支援団体のネットワークが形成された。

本書のここまでの章では、熊本地震後に民間支援団体が連携することでできたこと、不十分だったことがすでにまとめられている。そこで、本章では、そのような連携を可能にした会議体やネットワークがどのような特徴を持っていたかについて、できるだけ客観的に分析し、被災後の時間経過や支援のフェーズの変化に応じてどのように変化し、その変化が熊本で提供された支援とどのように関わっていたかをまとめることで、今後の支援連携への示唆を探る。

なお、本章で示した分析には、東洋大学国際学部国際地域学科松丸ゼミが熊本地震後継続的に実施してきた研究成果の一部を利用している。

NPOの活動と連携会議体の設置

熊本地震後も多くのNPO等の団体が支援に参加し、支援ネットワークのメインプレイヤーとなった。NPO等の団体は、作業支援、医療・カウンセリング支援、福祉支援、避難所等のニーズアセスメント支援、イベント支援、IT支援、中間支援と幅広い分野で活動を行い、行政による支援では賄いきれない細々なニーズに対して、各支援団体間での情報共有や活動の調整を行いながら、きめ細かな支援を行うことによって支援のもれやむらの解消に尽力した。JVOADと特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD、熊本県）がまとめた「平成28年熊本地震支援団体調査報告」（2018）によれば、熊本地震の被災者支援に従事したNPO団体におけるボランティアスタッフの延べ人数は10万9,271人・日とされており、当該調査（支援団体からの回答率：43.35%）に回答していない団体を考慮すると災害ボランティアセンターの活動者数（12万516人・日）に匹敵することが明らかとなっている。

このようなNPOの活動と連携を可能とさせたのは、被災直後から継続して開催されている県域での連携調整会議である「火の国会議」である。火の国会議は、参加を

希望する団体に対して広く開かれた会議で、被災地域や避難所の情報共有だけでなく、NPO等の活動調整を行うと同時に、新たに熊本入りしたボランティア活動を行う団体が情報を入手する場としての機能を発揮したことは、これまで本書で述べてきた通りである。

火の国会議には多くの支援団体が集まり、各団体が提供可能な支援メニューや全般的なニーズは多く集まるものの、地域住民が何を必要としているのか、地域住民へ支援者をどのようにつなぐのか、という情報が少なかったという課題を指摘した研究（頼政、2020）もあるが、現実としては、より地域に密着した中間支援や情報共有を進めるために、多くの市町村において、市町村域の情報共有と連携をするための会議体が設置されている。

課題の変化と民間支援連携

ここでは、公開されている火の国会議の議事録の分析と支援団体への聞き取りをもとに、支援のフェーズごとに被災者がどのような課題を抱え、その課題に対しどのような形で支援団体が対応したのかを整理する。なお、議事録の分析には、「Panasonic-KVOADプロボノプロジェクト」チームが作成したデータを活用した。

（1）避難所での生活時期

この時期の火の国会議では、被災者の「課題の共有」が議論の主体であった。

被災直後の火の国会議の議題には、避難所に関すること、物資や炊き出しに関することが多く、特に食料や水、衛生用品（下着類を含む）の不足が主たる課題として共有されていた。被災から1カ月が経過すると生活再建や住宅再建に関する議題が挙がるようになり、行政職員による罹災証明の発行が追いつかないという課題や、建設業者の不足により住宅修繕の目途が立たないなどの問題が共有された。また、この頃から避難所や地域間での支援の偏り、例えば、食事改善に入った避難所とそうでない避難所では食事内容の栄養バランスの格差が激しいことや、炊き出しを行うボランティアが一部の避難所に集中し避難所格差があるといった課題が指摘されるようになる。議事録からは、避難所格差を埋めるために行政が調整に乗り出したことも確認されており、火の国会議という場における「課題の共有」が支援の偏りの改善につながった例と言えよう。

火の国会議では、発生するであろう課題に対して、先回りして議論もしている。熊本

地震の発生は4月中旬であったため、大型連休が被災後2週間程度の支援ニーズの高い時期に重なったことから、この時期にNPO等の支援団体やボランティアによる支援活動が活発化したが、大型連休後には支援団体やボランティアが減少した。火の国会議では支援リソースの減少を見据えた議論を早くから始めている。また、避難所閉鎖後の不安に対する支援、みなし仮設に入居した人たちへのケアといったニーズが高まる可能性のある課題についても早い時期から共有されていた。過去の災害で支援経験を持つ支援団体が、火の国会議でその経験を共有することで、被災者が直面する課題が想定でき、それに対するある程度の準備が可能となっていた。

（2）仮設住宅での生活時期

この時期になると火の国会議の性格が「課題共有の場」から「活動共有の場」に変化してきた。

被災者が避難所から仮設住宅などの仮住まいに生活の場を移していくに従い、火の国会議での議論も仮設住宅でのコミュニティ形成やみなし仮設住宅での課題対応といったものになっていくが、単に課題の共有だけでなく、どの仮設住宅でどの分野の支援を行っていて、どの仮設住宅でどういった支援が不足しているのかといった状況が共有され、足りない分野の活動が火の国会議を通じて見えてきた。

また、火の国会議で議論される内容も、被災者支援にかかる内容に加えて、県外団体が撤退し活動に対する助成金も先細っていく中で、いかに資金を確保し県内団体だけでどう支援を継続していくかといった議論や、社会福祉協議会（社協）とNPOの連携体制に関する議論なども見受けられるようになる。こういった支援のあり方や支援団体の運営にかかる課題なども議論・共有され、中間支援団体であるKVOADやJPFから一定の助言を受けることができる環境にあったことは、火の国会議の特徴的な一面と言える。

さらに、震災から1年が経過した頃になると、被災体験や被災者支援の経験の継承に関する議題も目立つ。例えば、ブルーシート張りなどの支援活動を映像に残す活動や、支援経験を議論するシンポジウムの開催など、単に目の前の被災者を支援するだけでなく、将来の災害に備えた活動や議論が行われていたことも、この会議体の特徴づけるものである。

2018年7月頃になると、仮設住宅の供用期間も2年を迎え、入居者の退去が進んだ。火の国会議での話題も、災害公営住宅におけるコミュニティ形成支援といった、いわゆる被災者支援というものから、福祉的なもの、つまり、仮設住宅にとどまる被

災者への見守り、住宅再建や災害公営住宅への再定住後の生活支援といったものへと変化した。被災者の生活再建プロセスが複線化する中で、今後どのような課題が表れるのか、そういった課題にどう対処すべきなのかについて議論をする時、火の国会議では東日本大震災の被災地などの支援活動を参考に議論することが増加した。火の国会議は、複雑な復興への道のりに向け、過去の復興経験を共有する場としても機能したのである。

（3）住宅再建や災害公営住宅等への移転後

2020年3月にはほぼ全ての災害公営住宅が完成し、ほとんどの被災者が何らかの形で再定住を果たす時期となったが、依然として支援を必要とする人も多く、NPO等の団体も今後の支援のあり方について検討を始めた時期であった。しかし、同時期に拡大し始めた新型コロナウイルス感染症は、その後の支援活動に大きな影響を与えた。行政主催の各種イベントや、NPO団体等による支援も大半が中止となった。支援活動が制限される中でも火の国会議はオンライン会議を用いることで継続され、支援団体間の情報共有の場を提供し続けた。

仮設住宅での生活時期の末期に指摘された、継続的な支援を必要とする「元被災者」を、いかに社会福祉制度につなげるかなどが議論され、支援団体と行政の情報共有の場になっていた。

令和2年7月豪雨災害（2020年7月）では、新型コロナウイルス感染症の拡大状況下における災害支援という前例のない事態に直面した。2020年7月7日から8月4日までの毎日、豪雨災害対応の火の国会議が開催され、関係団体で情報の共有が行われた。県外団体はもちろん、市町村を超えた支援を断る被災市町村もあり、こうした情報はそれまで通り火の国会議のメーリングリストで共有の上、KVOADのウェブサイトにおいても発信されていたが、被災地域での支援団体の活動制限や熊本から被災地域へのアクセスの問題などの理由により、火の国会議が情報共有や支援調整に果たした役割は、熊本地震時のそれに比べて大きなものとはならなかったことは否めない。

支援ネットワークを俯瞰してみる

火の国会議の議事録からは、各復興フェーズの議題やその変化を読み取ることができたが、議事録に記載されている内容からでは、団体間のつながりが見えてこない。そこで、被災者支援活動の中で構築されたつながり（支援者ネットワーク）は、どの

ような特徴を持ち、時間経過とともにどう変化したのか、また団体間のつながりは果たしてもれやむらのない支援の実施に寄与したかについて「社会ネットワーク分析」という手法を用いて分析をした。

この分析では、NPO等の団体がどの時期にどのようなつながりを有していたのかを知る必要がある。そこで、市町村域で中間支援的な役割を果たした団体をはじめとする14団体に対して、「緊急支援期：被災直後から仮設住宅完成までのおおむね3カ月間」「仮住まい期：仮設住宅入居から災害公営住宅完成までのおおむね4年間」「再定住期：住宅再建・災害公営住宅等再定住開始以降2021年10月までのおおむね1年半」のそれぞれの時期に、熊本地震後に支援活動実績がある250の団体との間でどのような会話内容（支援関連の「情報共有」なのか、「その他の会話」なのか）であったかの聞き取り調査を行った。

聞き取り先14団体（順不同）

- ・NPO法人傾聴ネットキーステーション
- ・NPO法人益城だいすきプロジェクト・きままに
- ・一般社団法人minori
- ・一般社団法人スタディライフ熊本
- ・一般社団法人よか隊ネット熊本
- ・熊本県地域支え合いセンター支援事務所
- ・公益財団法人熊本YMCA
- ・生活協同組合くまもと
- ・特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク
- ・特定非営利活動法人バルビー
- ・NPO法人九州キリスト災害支援センター
- ・復興Project大津『カセスル熊本』（任意団体）
- ・リバイブくまもと（任意団体）
- ・益城町地域支え合いセンター

支援活動を行っていた250団体の内訳

- | | |
|----------------|------|
| ・NPO等民間団体（全国域） | 42団体 |
| ・NPO等民間団体（県域） | 59団体 |
| ・マスメディア | 16団体 |
| ・民間企業 | 20団体 |
| ・研究・教育機関 | 14団体 |
| ・公的団体 | 99団体 |

（1）支援ネットワークの特徴

右に示す図は、社会ネットワーク分析の結果のうち支援者の情報共有ネットワークがどのような形態であったかを図化したもので、上から「緊急支援期」「仮住まい期」「再定住期」のネットワーク形態である。

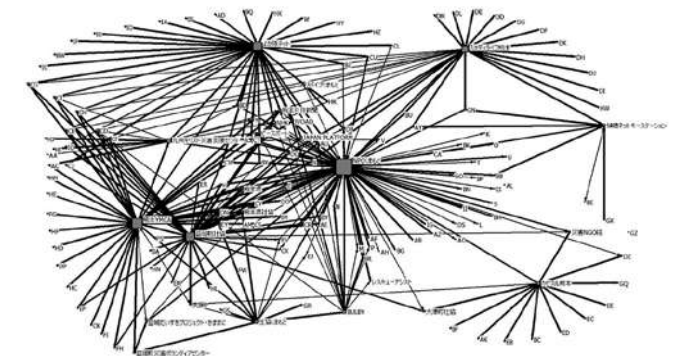
三つの図を比べて分かるように、時期によりネットワークの形態が大きく異なることが見て取れる。本節でこの

ような違った形態を持つネットワークがなぜ出来上がったのか、各時期の支援ネットワークの特徴を説明する。

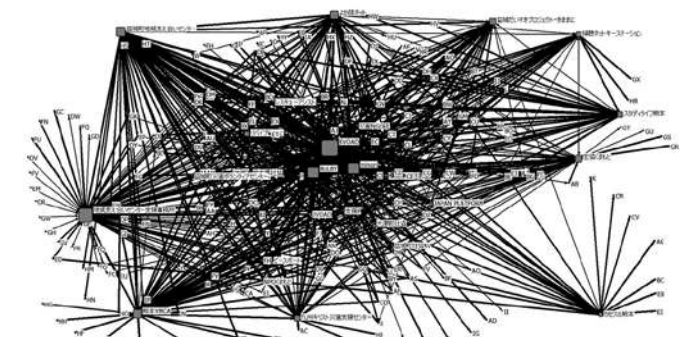
①緊急支援期：被災直後から仮設住宅完成まで

この時期のネットワークは、複数のスター型のクリーク（まとまり）を複合した形である。それぞれのクリークが独立しており、中心となる団体とのつながり以外のつながりは多くない。これは、いくつかの核となる団体が中心となり震災前からのつながりを基にネットワークがつくられていたことを裏付けている。また、各団体は目の前の課題への対処に精一杯で、新たなつながりを創りだすところまでは至っていなかったであろう。

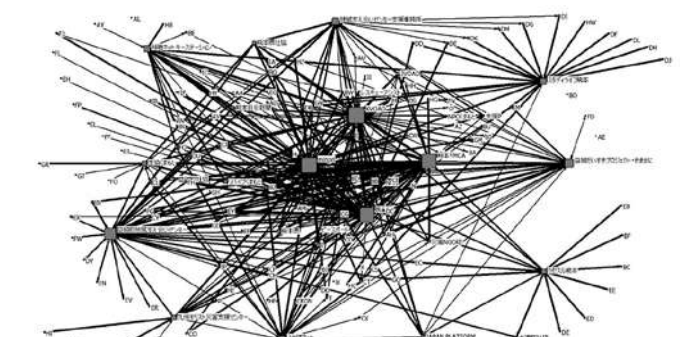
分析結果を詳しく見ると、火の国会議主催者がネットワークの中心で多くの団体と強いつながり（中心性が高い



緊急支援期における「情報共有」のネットワーク



復旧期における「情報共有」のネットワーク



復興期における「情報共有」のネットワーク

という)を持っていたことがこの分析でも確認できたが、それと同時に被害の大きかった益城町を中心に活動する団体が県内団体の中でも高い中心性を示し、他の団体との強いつながりが明らかとなった。一方、県外から支援に入った団体には、大きな影響を持つ県内団体とのつながりが確認でき、多くの団体とのつながりを持つというよりは、少ないつながりで効率的な活動ができる状況にあったことが見て取れる。県外団体の中でも他の団体と強いつながりを持つ団体には、全国域で支援活動を実施する規模の大きな団体であり、豊富なノウハウ・資金・人材を生かしたインパクトの大きな支援を行っていた点が共通している。

②仮住まい期：仮設住宅入居から災害公営住宅完成まで

ネットワーク図は、緊急支援期に比べて非常に複雑な構造となった。火の国会議など、定期的に開催される支援者会議に出席することで、団体間のコミュニケーションが増えた。また、心のケアやカウンセリング、コミュニティ形成など、専門性を必要とする支援や、個別の団体だけでは対応の難しい支援のニーズが増えたことなどで、支援団体相互のつながりが深まったためであろう。

火の国会議を主催するKVOADの中心性が依然として高く、社会ネットワーク分析からも中間支援組織として支援団体をつなぐ役割を果たしていたことが示された。しかし、支援に関わる情報交換以外の会話では、KVOADよりもネットワークの中心となって多くの団体と強いつながりを持つ組織もあり、「支援」という目的以外でも団体間の交流が進んできたことが数値としても明らかとなった。

地域支え合いセンターなど社協系の支援組織がネットワークの一つの中心に位置し、民間団体との強いつながりが形成されたのもこの時期の特徴である。民間の支援団体とは支援アプローチが異なる組織が支援者ネットワークの一つの中心となっていたことで、支援のもれやむらの抑制につながったことが考えられる。

この時期になると、県外団体がネットワークの中心から外れ、ネットワークの主役は県内団体となってきている。県外団体は支援の終了とともに支援ネットワークからも離脱するが、県内団体はネットワークにとどまる傾向、つまり被災者支援を長期間にわたって行っている傾向が強く、支援ネットワークは次第に地域に根差したものに变化してきた。

③再定住期：住宅再建・災害公営住宅等再定住開始以降

再定住期のネットワークは、再びスター型となった。仮住まい期に比べネットワークを構成する団体やつながりは減少したものの、ネットワークに残っている団体は多くの団体とつながっており、緊急支援期におけるスター型のネットワーク図に比べつ

ながりの密度が高い。

この時期の特徴の一つは、「情報共有」が地域限定的なものとなる一方で、「その他の会話」では地域を越えたつながりが保たれていることである。再定住期は、新型コロナウイルス感染症の拡大時期と重なる時期で、多くの被災者支援活動が中止を余儀なくされ、火の国会議への参加を控える団体が増加した。そうした環境下でも「その他の会話」によるつながりが維持されていたことは、困難な時期を共有した支援団体間のつながりの強さを示すもので、このつながりは、その後の支援活動でも生かされた。

この時期のネットワークのもう一つの特徴は、支援ニーズの変化に伴って、福祉系の支援をしている団体が、ネットワークのより中心に位置してくるなどの変化がみられることである。前節の火の国会議の議題分析からも、再定住期になると、平常時でも社会福祉系の支援を必要とする人々の支援ニーズがより強いものとなることが示されていたが、社会ネットワーク分析からも、支援内容の被災者支援から社会福祉支援へ移行と、そのような支援を行う団体が支援者の中心になってきていることを示している。

(2) 地元メディアの重要性

社会ネットワーク分析は、熊本地震災害の被災者支援におけるメディアの重要性と地元メディアの特性も明らかにした。ネットワーク内において交流の浅い複数の団体もしくはクリークを結び付け、支援ネットワークの拡大と多様性の向上にどのような団体が寄与したかについて、「媒介中心性」という指標をもとに分析を行ったところ、緊急支援期では、新聞社やテレビ局などのマスメディアの多くが上位に位置しており、これは他の時期には見られない特徴だ。他の時期と比べてネットワークの密度が低かった緊急支援期において、記者の持つ情報収集網が支援団体を間接的につなげる役割を果たしていたのではないだろうか。また、多くのメディアは復旧期以降に媒介中心性を低下させたが、地元紙・地方紙は復旧期・復興期でも高い媒介中心性を保っていた。全国紙を中心とした大手マスメディアが被災地への取材頻度を下げ中、県域や九州域における継続的な取材と情報発信を行った地元紙・地方紙の独自性が、関係性の薄い団体間をつなげる役割の高さとして表れたのだろう。

(3) ネットワークの変化と火の国会議

熊本地震における支援団体間の情報共有と支援活動の調整・連携を図ることを目的

に開催された火の国会議が、本災害における支援ネットワークの拡大に寄与し、支援のもれやむらの防止に貢献したことは明らかである。震災以前から熊本県における中間支援組織として活動していたNPOくまもとが県内のNPO等の団体を中心に呼びかけを実施し火の国会議の中心となったことで、多くの団体が火の国会議に参加し初期のネットワーク拡大に貢献した。

緊急支援期が過ぎると情報共有の場がなくなるケースも多い中、仮住まい期以降現在も火の国会議はKVOADが主催することで定期的な開催が継続している。定期的な開催を維持することで、支援団体に情報共有や支援団体間の会話の場を提供し続けており、この場がネットワークの維持に果たした役割も大きく、それをネットワークの中心で支えたKVOADは多大な貢献をしたといえる。一方、特定の団体が中心にいるネットワークでは、その団体が何らかの理由で機能しなくなった場合、ネットワーク全体が機能しなくなる可能性がある。

第7章 まとめ

ネットワークが支援のもれやむらの防止に果たした役割

執筆者：JPF

被災者支援において、公的機関は多くの被災者に共通するニーズへの対応に長けたマスケア的な支援を行い、民間団体は公的支援の届かないニーズへの対応や、支援が不十分である分野における重層的な支援を行うなど、双方の強みを生かした支援活動が行われるが、火の国会議での話題分析と社会ネットワーク分析からも熊本地震での同様の動きが確認できた。

火の国会議やそこを中心に形成された支援者のつながりが支援のもれやむらの防止につながったことを改めて示して、本章のまとめとしたい。

熊本地震災害では、情報共有会議である「火の国会議」が初期から開催された。この会議は県域で被災者支援を行う団体の情報共有の場となっただけではなく、NPO等が相互に業務を補完するための調整を行うと同時に、遅れて参加してきた団体に対して情報入手の機会を提供した。

緊急支援期に大きな役割を果たした県外の支援団体の撤退時には、必要な情報が引き継がれないことによる支援のもれが生じる可能性があるが、本章での分析からは、県外団体と他の支援団体との活発な情報共有が見て取れ、支援者にかかる情報や活動のノウハウが地元団体に引き継がれていたことが推察される。

復旧期には、被災者からの支援ニーズも多様化・複雑化し、専門性を持たない支援団体や単独の支援団体では対応が難しい課題が生じた。こうした場面において、専門性を持つ団体への支援依頼や、他団体への協働の打診などが行われている。構築された支援ネットワークや情報共有会議の場で団体間の交流が活発化し、このような協働を創出する場となったことは言うまでもない。

火の国会議の運営団体であるKVOADは、地域支え合いセンターと密に情報共有を行っていた。民間支援団体とは異なった支援アプローチが可能な団体との連携は、もれやむらのない支援に寄与したものと推察する。県社協や一部の市町村社協では、現在でも火の国会議の議事録が回覧されている。議事録には被災地の現状や支援ニーズ、民間支援団体の行った活動等が記載されているため、そうした情報が社協内でも共有されているということは、少なくとも社協側にとってはもれやむらのない支援を実施する手がかりとなり得ている。

第8章

挑戦し続けた6年、挑戦し続けるこれから



2016年4月からもうすぐ7年が経とうとしている。ほぼすべての被災者は仮住まいの生活を終え、熊本地震被災者への支援も新たなステージに入っている。

本書は、被災直後から今に至る長い間熊本地震被災者を支援し続けた、民間支援団体の活動について、「連携・調整」「つながり」といった視点で、被災直後から現在まで、支援団体がどのようなつながりを持ってどのような活動を展開し、支援のもれや偏りがなくなるよう努力してきたかをまとめてきた。そしてそれが、少しでも次の大災害の被災者支援に役に立つであろうと考えてここまで書いてきた。

本書をまとめるにあたり、本書を企画した特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム（JPF、東京都）の視点から熊本の民間支援を振り返り、いくつかの学びを示してまとめとしたい。

初めての計画された支援連携

熊本で行われた支援連携は、阪神・淡路大震災以降さまざまな災害を経験した民間支援者が一つのイメージを持って臨んだ初めての災害支援だったといえる。大規模災害時における効率的な被災者支援を目指していた内閣府は、NPO、社会福祉協議会（社協）、経済界などと話し合いを続け、2013年にJVOAD準備会が設立されてから、官民連携への勉強を続けていた。そのような気運が醸成されていた時期に発生した熊本地震災害では、JPFやJPF加盟団体等、全国の災害で被災者支援をしてきた多くのNPOが、大規模災害時の災害支援のあるべき姿を共有しており、そのイメージがあったからこそ、災害直後から支援連携、支援調整を行うことを前提に動けたのだろうし、調整会議に積極的な参加が得られたのであろう。

ただし、事前に考えられていた連携枠組みを被災直後から適用した初めてのケースであり、会議を主催する中間支援団体、行政、民間それぞれが手探りで支援を続けその中でいろいろなことが試された。そういう意味では、緊急救援期から復興期までを通じた被災者支援連携・調整に関する壮大な社会実験であったともいえ、特に、緊急支援期における支援連携の形は、特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD、東京都）などが目指していた一つの完成形に近いものに達していたと言えよう。

以下に、熊本からの学びと言えるものを整理してみた。

■熊本からの学び1：出会いと運に恵まれた熊本

熊本での被災者支援連携が機能した一つの要因は、支援開始時の出会いと、いくつかの幸運に恵まれたことがある。熊本地震後の支援連携は、前震が発生した4月14日の翌日から始まったことや始まりの詳細は本書【第2章】に述べた通りであるが、内閣府、熊本県、JVOAD準備会、特定非営利活動法人日本NPOセンター、特定非営利活動法人エヌピーオーくまもとという、この一連の出会いに恵まれていなければ、熊本での支援連携はできなかったであろう。事の成否が人によって決まってしまうのは、被災者支援のような場合には良いこととは言えないが、人はとても大切だということは熊本からの大きな学びである。熊本ではいくつかの支援連携にとって恵まれた状況があった。

その一つは、東日本大震災における被災者支援という手本があったことだ。東日本大震災被災者への支援経験は、熊本地震被災者支援に多くの知見を提供しただけでなく、多くの悪い見本も提供してくれた。この「進行形」の被災者支援活動が、熊本の支援において、「次にやること」「やってはいけないこと」を教えてくれた。さらに、東日本大震災被災者支援活動をしていた支援団体がその経験を火の国会議などで広く共有してくれたことも支援を効果的に実施することに貢献した。

また、被災地域の分布も、支援者会議などを行いやすいものであった。被災地は広域だったが、被災地域が熊本市を中心に、県域でのコーディネートや会議の実施が比較的行いやすい分布となっていた。被災者の課題克服という戦うべき共通の目標が目の前にあり、その解を求めた支援者が集まりやすかったことも、会議が機能したことに影響したと考えられる。

さらに熊本が恵まれていたのは、中間支援に専従できる事務局が持てたことであろう。熊本以降の支援調整を見ると、多くは、平時から支援活動を行っているいくつかの団体が支援活動を行いながら事務局機能も担っている。被災地全体を俯瞰し情報を収集しながら行政・社協等との調整を行うことが可能な専従の事務局を持てたことは、熊本地震被災者支援にとって恵まれた状況にあったと言えよう。

■熊本からの学び2：緊急支援期で会議をやめないことの重要性

大災害後の被災者支援のうち、発災直後から避難所生活までの数カ月間、いわゆる緊急支援期は、短期間で大量な支援を行う必要がある。この時期は、メディアでの扱いも大きく県内外から多くの支援者が入る。被災者のニーズも多様ではあるものの、これまでの災害経験から、物資の供給方法や避難所での課題対応などの蓄積が進んで

いる時期であることも事実である。一方、目に見える形での悲惨な状況が過ぎ、被災者が仮設住宅などでの生活が始まるに従い、支援のボリュームは低下する。

【第7章】にもあるように、熊本地震の場合、被災直後の大型連休時に被災者支援団体数がピークとなり、仮設住宅への移転期には支援不足が懸念された。そのため早い時期から仮設住宅での生活や復興期での多様なニーズに対して、県内の支援団体だけでどのように対応するかといった議論がされていた。このような先を見据えた議論は、火の国会議で継続的に行われていた。中間支援組織の安定した運営が保証されることでこのような場が維持され、支援のもれやむら、個別の団体だけでは解決できない事象への対処を可能とした。

一方で、【第7章】で示した分析からは、仮設住宅での生活や再定住地における生活再建の時期のより多様なニーズに対応するため、市町村域やそれぞれの支援分野で中間支援を担う団体の必要性や重要性が明らかにされている。支援調整の場を継続して提供することの重要性は言うまでもないが、その形態を時期に応じて変化させることは、今後の支援において考えていかなければならないことの一つだろう。緊急支援は中央集権的な支援調整が効果的であったことは熊本の事例でも明らかであるが、JPFが実施した「地域力強化事業」の成果を見ると、市町村域での柔軟な調整が県域ですべての調整を行うことの非効率性を回避できる手段となり得ており、ある時期以降には市町村域や分野別で中間支援を担う団体が支援調整にあたることも選択肢となる。

調整会議を継続して開催し続けるのは難しいが、被災者のことを考えると続けなければならない。被災者に直接届く支援活動だけではなく、中間支援の重要性を改めて認識し、県域、市町村域、それぞれのレベルで中間支援が機能するような資金拠出のあり方を熊本地震災害から学ぶべきであろう。

■熊本からの学び3：災害規模に応じて地元の力を

熊本地震後に発生したいくつかの災害は、災害規模に応じて地元の力を活用した連携調整の重要性を示している。熊本地震で広域が被災した経験とその後に発生したいくつかの災害対応経験、さらに、支援の連携・調整の経験を経ることによって、熊本の支援団体の能力、特に、市町村域での被災者支援能力は著しく向上した。さらに、新型コロナウイルス感染症の拡大により、外部からの支援受け入れが制限されたこともあり、市町村域が自ら災害対応・被災者支援を行わなければいけないという意識が高くなっている。

実際、令和2年7月豪雨災害では、県域の調整の場としての「火の国会議」は開催されたものの、被災地が球磨川流域の市町村にある程度限定されていたことや、一部の地域では、県外団体はもとより県内団体も被災市町村や近隣の地域からの住民の被災地入りを制限されたこともあり、残念ながら、熊本地震時で発揮できた県域での調整機能を十分に発揮することができなかった。

この事実から見ても、熊本地震のように被災地が広域となり県域での対応が必要な大規模災害と、被災地がある程度限定される災害の場合では、地域ごとの中間支援の役割を明確にした上で異なった対応をしなければならないことを示している。

災害規模に応じて地元の力を活用できるような準備が必要であるが、地元の力を伸ばしていくような活動は県域の中間支援団体の役割であろう。さらに、中小規模の災害は発生頻度が高いため、低頻度大規模災害である熊本地震で構築された災害支援体制を見直し、高頻度な中小規模災害における県域での中間支援、連携・調整に向けた役割分担を考えていかなければならない。

■熊本からの学び4：今後に向けて

ここまでまとめてきたことを今後に向けてという形で整理したい。

繰り返しになるが、熊本は出会いと運が重なって起きた、ある意味特別な事例であろう。特に、特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD、熊本県）が設立され、そこに人と資金があったことは特殊な事情と言ってもよい。今後の立ち向かわなければならない災害における多くの被災者支援では、このような体制がとれるとは限らず、地域に根差したいくつかの支援団体が核となって調整会議等を運営することになるだろうが、会議の場を設けることの重要性とそれを仮住まい期、その後の再定住期まで、民間だけでなく、行政・社協と連携を取りながら続けることの大切さを認識して運営を続けてほしい。

現在、県域での支援調整会議の場をつくる活動が行われているが、火の国会議が機能したことの一つの理由は、目の前に支援に関わる関係者全員が対処すべき共通の目的があったことである。そのような共通の目的がない中で、平時からつながっておくことの難しさは、ほぼ平時に戻ったといえる熊本で県域での調整会議である火の国会議を続ける難しさ、つまり、県域での共通となる課題を設定することの難しさからもうかがえる。

一方で、熊本の強さは、6年を超える活動を通じてお互いに顔見知りであること、強みや弱みを知っていること、そして、何かあったらお願いしますと言い合える関係

にあることだ。【第7章】の分析でも、時期を経るにしたがって、支援者間で交わされる会話は、支援に関する情報共有よりも支援以外の会話に移行しており、このような関係が令和2年7月豪雨災害での「地元中心」「被災者中心」の支援に寄与したものと考えられることから、平時からのつながりを作る意義は大きい。

繰り返しになるが、連携・調整の中心となる組織、人は大切である。支援調整会議が設置されていない場合、災害後にその場を作ることになるが、その場合でも、行政と民間の連携が大切であり、特に、行政から民間が認知されていることが重要である。行政とNPO等の団体との懸け橋になるのは、社協や県レベルのNPOセンターである。また、商工会議所なども民間支援の中心となる組織である。このような組織との連携を探っておくことも必要だろう。

ひとたび大きな災害が発生すれば、全国からの善意の支援が被災地に寄せられる。とりわけ、これまでの災害で被災者支援を行ってきたNPO等による支援活動は、さまざまな立場での経験や強みを生かしたものだ。

平時からのつながりを持ち、いざという時にすぐに協力体制を整え、互いの思いをリスペクトし、活動を補い合いながら支援を行っていくことが肝要であろう。それが、質の高い支援を届けることにつながるのだ。

あとがき

2016年4月14日21時26分に熊本県と大分県で起きた地震を知ったのは、宮城県への出張中に仙台駅近くのホテルに戻ろうとしていた時だった。携帯電話に届いた「震度7」という通知を見て目を疑った。誤報だと願いながらホテルでテレビをつけ目に飛び込んできたのは、繁華街のビルの壁やガラスが落ちてくる中、カバンを頭に乗せ、少し広い場所に不安そうに集まっている方たちの姿だった。「本当だった。これは大変なことが起きた」と感じたのを覚えている。

熊本では、県内外から数多くの産官学民の支援を受け、今も県民が一丸となり復興・復興に向け取り組んでいる。大勢のボランティアやNPO等の力は非常に重要な位置を占め、行政の限界を超えた膨大で多様なニーズに柔軟に対応できる力として重要性が再認識され、注目を集めている。

2020年、熊本はコロナ禍で最初となる大災害（令和2年7月豪雨）でも被災したが、その際、2016年の地震の経験を生かし早くから対応が開始できたことは不幸中の幸いであったと思う。一方で、新型コロナウイルス感染症拡大防止への対応が未知であった時期であり、ボランティアの受け入れを県内在住者に限定すべきだという、いわゆる「支援控え」の空気感の中、地域や全国にある支援リソースの活用が不可能となり「多くの人々が力を合わせて支援をする」というこれまでの支援方法をそのまま適用することはできず、大変難しい対応を迫られた。豪雨災害は、熊本地震での成果が試されるものであったが、熊本の人たちはコロナ禍での難題を乗り越え、新たな支援の形を導き出そうと尽力した。長らく課題とされてきた日本の避難所の過密状態の改善が一気に進んだことは避難所環境改善に向けた光明であったし、被災地内だけでは手が足りず解決しづらい専門分野の支援調整の必要性など、外部支援だからこそ対応できる課題も見えてきた。

支援者は、被災者の命を守ることを第一に考え、人道憲章にあるように、「尊厳ある生活への権利、人道支援を受ける権利、保護と安全への権利」を有している被災者に必要な支援を届けなければならない。そのために特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム（JPF、東京都）は、被災地内外の関係者と十分話し合い、お互いの強みを生かしながら信頼関係の構築に努めている。JPFは外部支援者ではあるものの、被災地を支援する仲間として、時期、地域、人、組織に合わせて、最適なやり方を提案し、共に取り組むことを強く意識してきた。だからこそ、常に外部支援者とし

て何をいつまで支援するかを見極め、被災地へそれを伝えた上で関わるのが重要だと考えている。

熊本地震被災者支援では、被災地の情報を集約できていた特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD、熊本県）と協働できたことは幸運だった。被災後1年もすると外部からの支援は激減するが、熊本の現場では支援から撤退することなく、平時へ移行するまで力を合わせて現在も対応を継続している。KVOADの樋口務氏が「いつまで、どこまで対応するか」を意識し覚悟を決めたのは、発災から1年経過した頃とのことだが、この時期はようやく仮設住宅での生活が落ち着いてきた時期で、その時期に覚悟を決めたことに「かなり早いな」という印象がある。地元で支援の中心となる人物の支援に対するコミットメントが、JPFの継続的な支援に果たした意味は大きい。

熊本では、火の国会議はよく知られているが、そのほかにも課題解決のための官民連携「熊本県・県社協・熊本市・市社協・NPO連携会議」や、被災により困難な状況に最も陥りやすい困窮者支援のための県社協との「課題検討会議」など、解決が必要な課題ごとに関係者が集まり、実際に支援を届けていく工夫もされてきた。このような形を工夫しながらの連携も、本書には収録しているのでぜひ参考にしてほしい。つながることで、復興に携わる関係者全員が共に成長し、そしてさまざまなアイデアが生まれてくる。そうすることで、 $1 + 1 = 2$ の成果にとどまらず、3にも4にもなり得ると考えている。

本書では、JPFや現地支援団体が熊本地震支援でつないできたものが、どのような成果を生み、変化し、そしてどのような課題が残っているのかを実例としてまとめた。本書が目指したのは、復興に取り組んでいる地域だけでなく、今後被災地となり得るすべての地域の方たちに、平時からの備え、必ず想定外のことが起きることも含め被災時の対応、復興の過程、平時への移行、コロナ禍での支援などを知っていただくことだ。私たちが得た支援のノウハウは、今後発生する災害での活動にも展開できるものがあると考えている。災害時から復興期、そして平時への移行で、連携調整がどのようなものか、どのようになされたのか、その成果と課題を混乱時の助けにしてほしい。

関東大震災から100年がたつ。阪神・淡路大震災からでも30年近い年月が過ぎた。この間の進化する支援の中で、2016年の熊本地震後からの支援連携に向けた取り組みは、この数年の大きな成果だ。その成果が一段落した時に起きたコロナ禍での豪雨災害は、熊本地震での成果が試される熊本に課せられた応用問題、しかも、これまで経

験したことのない難題を課せられた非常に難しい応用問題であった。コロナ禍での水害という、熊本地震とまったく様相の異なる災害という応用問題を解くには、熊本のような経験や組織があった地域でさえ、支援者連携に課題を抱え、試行錯誤の連続であった。

災害支援は、一つの標準形があるわけではなく、災害ごとに対応する必要がある。熊本がそうであったように、これからの被災者支援も常に災害ごと、地域ごとに応用問題を解いていく挑戦となるだろう。熊本地震での成果、水害での課題をぜひ今後の学びとして、よりよい支援連携に向けた挑戦を続けていかなければならない。

本書の刊行に当たっては、多くの方々に協力をいただいた。【第6章】で、お忙しいなかインタビューに応じてくださった皆様には、改めて貴重な提言をいただいたことに感謝したい。熊本日日新聞社の小多崇氏に多くの部分の執筆協力、題材提供など大変お世話になった。熊本だけでなく全国の被災地を訪ね、被災者の命を守る視点で取材してきた同氏の助けがなければ、本書は完成には至らなかっただろう。感謝という言葉だけでは言い表せない。また、熊本だけでなくJPFの国内災害支援において助言をいただいてきた東洋大学教授の松丸亮氏、特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）の明城徹也氏にも、多くの示唆にあふれる助言をいただいた。KVAODの樋口氏には、現場でのリアルな体験から得た助言や各種資料提供をいただいた。熊日サービス開発株式会社出版部の和田史郎氏と満田泰子氏には忍耐強い対応をしてくださった。この場を借りてお礼を申し上げたい。

最後となったが、民間の支援が被災者を支える大きな力となることは言うまでもない。長期間にわたる支援活動を支えるには、多くの関係者の協力が必要だ。平時における連携は全国的に広がりつつあるが、被災地の現場では平時へのつなぎまで熊本では5年かかっている。今後の災害時でも、民間の支援（資金、人材、情報）が経験を生かし連携しながら、長期的支援を実現していただきたいと切に願っている。

2023年1月

特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム
地域事業部 斎藤 真樹

参考資料

KVOAD【特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク】

◆Panasonic-KVOADプロボノプロジェクト

<https://www.kvoad.com/>

企業とNPOの協働事業。Panasonicのボランティア活動「Panasonic NPOサポート プロボノプログラム」では、発災直後から1年半分の「火の国会議」の議事録から、議題にあがったキーワード（炊き出し、心のケア、ブルーシートなど）を抽出、時系列に整理・分析しデータベース化しました。時間の経過により議題にあがるキーワードが変化していく様子がわかります。ニーズを先読みするヒントとして参考になる貴重なデータです。

■KVOADホームページ【Panasonic-KVOADプロボノプロジェクト】

（パソコン：右側、スマートフォン：下部に表示）

- ・最終報告書：プロジェクトの概要
- ・熊本地震各会議体議事での課題リスト：キーワード検索できるExcelシート
- ・Panasonicプロボノサイト：パナソニックグループの企業市民活動
熊本地震での震災復興支援の足跡やノウハウを今後に繋げたい

～くまもと災害ボランティア団体ネットワークへの資料整理・分析プロジェクト～

◆むすぶっくプロジェクトチーム「むすぶっく」

<http://musubook.bulby.net/>

避難所から仮設住宅、その後の自宅再建や災害公営住宅へと生活環境が大きく変化するなかで、支援の内容も復旧・復興支援から地域づくりやコミュニティ支援の活動へと変化していきます。フェーズの変化で生じる支援の悩みに対応するため、活動団体と支援活動の種類を整理し、ニーズから支援団体を検索できるような構成になっています。

◆協定（協定書のコピーはP171以降参照）

KVOADが、行政、社協、企業、NPOと結んだ協定。平時からの協働で、被災者に支援を確実に届ける体制を構築しています。

JVOAD【特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク】

◆被災者支援コーディネーション ガイドライン

<https://jvoad.jp/guideline/>

行政・民間が公開している、支援や制度に関するガイドラインをまとめています。コーディネーション、感染症、活動全般、要配慮者など、項目ごとに掲載。日本のどこで災害が起きても支援の「もれ・むら」を無くし、必要な支援を効果的に届けるため、特に「被災者支援コーディネーション」と「分野別コーディネーション」は必読です。

◆ノウハウ集

<https://jvoad.jp/knowhow/>

これまでの災害支援で培った支援団体や民間企業によるノウハウをまとめています。災害への備え、災害支援の基礎情報、災害の支援事例などが紹介されています。

◆便利サイト

<https://jvoad.jp/site/>

災害支援に迷った時に参考になるサイトを紹介しています。
ボランティア活動を希望されている方々へ、役立つ情報がまとめられています。

◆「企業の被災者支援への参画に関する調査プロジェクト」調査報告書

<https://jvoad.jp/wp-content/uploads/2022/09/9b810cd342bdac8ec199400e9ab02d7e.pdf>

企業の災害支援にかかわる動機や傾向、課題などを把握し、協定の枠にとどまらない更なる被災者支援への参画について調査し、企業の被災者支援の入口となっている行政との協定について、傾向や特徴をまとめたものです。



◆平成28年熊本地震支援団体調査報告

https://jvoad.jp/wp-content/uploads/2018/09/h28kumamoto-earthquake_repor_jvoad.pdf

民間支援団体の実態を客観的に把握すると共に、支援課題を析出し、今後の支援団体間、災害ボランティアセンターおよび他のセクターとの連携調整などの取組の改善につなげていくことを目的として、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）、JVOAD、KVOADがまとめた報告書。

調査期間：2018年1月～2月

調査方法：郵送アンケート調査

回収率：JVOADと関わりのあった286団体に送付、124団体より回収、回収率43.35%



JPF【特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム】

◆熊本地震被災者支援（九州地方広域災害被災者支援）

<https://www.japanplatform.org/programs/kyushu-disaster2016/>

熊本地震本震直後から現地入りしたJPFの活動をまとめています。



◆「熊本地震被災者支援 2016年度報告書」

https://www.japanplatform.org/programs/pdf/JPF_kyushu-disaster2016_report.pdf

2016年4月の発災当初からの1年間の活動をまとめた報告書。加盟団体による緊急期の支援、その後の地域力強化事業開始についてまとめています。



◆熊本地震被災者支援 記録誌

<https://www.japanplatform.org/programs/kyushu-disaster2016/documents.html>

復興支援活動に従事している、NPO、自治会等の団体、行政職員を対象に実施した研修内容をまとめた冊子。阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災など大規模自然災害からの復興プロセスに携わった講師陣による支援の知見や経験が具体的な事例とともにまとめられています。



◆熊本の市町村域での災害支援の知見をまとめた4つの冊子

<https://www.japanplatform.org/programs/kyushu-disaster2016/documents2021.html>

被災地の「地域力強化事業」として、市町村域で被災者・支援団体・行政等を“つなぐ”活動をする中間支援団体への助成事業を3期実施。4つの市町（大津町、熊本市、益城町、御船町）で活躍した中間支援団体が、発災当初からの活動を自分たちで振り返り知見をまとめた報告書。各市町でどのように様々なアクターがつながり、被災者に漏れない支援を届けたか、具体的な事例がまとめられています。



◆新型コロナウイルスの感染が懸念される状況における被災地入りする際の守るべき事項 Ver.2（2021年6月30日）

〈WEB版〉<https://www.japanplatform.org/info/2021/07/011440.html>

〈PDF版〉https://www.japanplatform.org/info/pdf/JPF_covid19_rule.pdf

国内各地における災害支援の実施に際し、JPF国内災害ワーキング・グループ（ジャパン・プラットフォームとJPF加盟NGOからなる）が、被災地で災害支援活動を実施する際の行動規範を策定しました。感染症禍での支援活動において、遵守する事項を公開しています。なお、内容は随時更新されます。



◆熊本地震被災者支援（九州地方広域災害被災者支援）プログラム評価報告書

https://www.japanplatform.org/programs/pdf/JPF_kyushu-disaster2016-202205_JPF

熊本地震直後、被災した各自治体において、復興を担う人材の育成と、地元関係者が連携・調整を行うための仕組み強化が必要でした。そうした現地のニーズを踏まえJPFが注力してきた「人材育成能力強化事業」と「地域力強化事業」を対象に、「人道支援の必須基準（CHS）」を軸に評価を行いました。多様な支援組織との連携が事業終了後も維持され、熊本地震で得た経験を他の災害で生かすことができたのかも確認しています。コミットメントごとにスコアづけとコメント、分析結果を共起ネットワーク図や表で視覚化するなど、わかりやすい報告書になっています。



◆熊本地震被災者支援の知見を集めた「被災者支援のヒント集－国際基準と熊本地震被災者支援から学ぶ－」

<https://www.japanplatform.org/programs/kyushu-disaster2016/tips.html>

熊本地震被災者支援の活動から得られた知見を、被災者支援に取り組む全国の方々の災害支援に生かしていくことを目的に、国際基準である「人道支援の必須基準（CHS）」を軸に支援の質を向上させるヒントをまとめました。できる限り専門用語を避け、イラストや図を用いることで、一般の方にもわかりやすい内容になっています。巻末には、熊本で支援に携わった方のインタビューや専門家・支援関係者による提言、支援の際に役立つ資料のリンク集も掲載しています。グループワーク、勉強の機会などにもご活用いただけます。



◆「東日本大震災被災者支援 評価報告書」

<http://tohoku.japanplatform.org/report/evaluation.html>

2011年3月の支援活動開始から2019年度までのJPFの活動について、外部専門家による評価、提言をまとめた報告書。計5回実施しています。支援開始の早い段階から、被災地内での連携調整の必要性を指摘されていることがわかります。熊本地震被災者支援では東日本での経験、提言をもとに、地域力強化事業を実施しました。



内閣府

◆TEAM防災ジャパン

<https://bosaijapan.jp/>

防災に関するあらゆる情報が集約されたポータルサイトです。全国各地で行われている防災イベントの紹介、防災に関連するニュースの提供を行うほか、様々な団体が作成している防災に関する資料などを集約しています。



◆防災における行政のNPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック～三者連携を目指して～

https://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentakai/bousai_volunteer_kankyoseibi/pdf/h3004guidebook.pdf

災害時、多数の被災者から寄せられるニーズに寄り添い、より適切・効果的な支援を行うために、被災地内外の行政組織、社会福祉協議会、NPO・ボランティア等が協働して、被災者支援に当たる流れが近年生まれています。災害対応に関わる主体と繋がり、防災・減災に向けた地域ごとの施策を考える際の一助となることを期待し、「行政」「災害ボランティアセンター」「NPO」の「三者連携」や、平時からの関係構築に向けた考え方や活動方法を説明するとともに、熊本地震や九州北部豪雨などの数多くの事例を紹介しています。



熊本日日新聞社発行書籍（出版社：熊日出版）

<https://www.kumanichi-sv.co.jp/books/>

『熊本地震 連鎖の衝撃』

震度7が2度襲い、その後も揺れが続発する熊本地震検証の決定版。

地震が発生して約1カ月後の5月12日から始まった熊本日日新聞の連載「連鎖の衝

撃」をベースに、その後の変化も一部加筆。また、ドキュメント「熊本地震の経過」を新たに加えま



した。

熊本の被災者や関係者はもちろん、全国の人々にとって防災の道しるべとなる一冊です。

『熊本日日新聞特別縮刷版 平成28年熊本地震 1カ月の記録（2016年4月15日～5月15日）』

「平成28年熊本地震」が発生した翌日の4月15日～5月15日までの1カ月間の朝刊と夕刊（号外含む）から、地震関連紙面をまとめたオールカラーの特別縮刷版。「時代を記録する」—新聞の使命と役割を凝縮した一冊です。

『特別報道写真集 平成28年熊本地震』

本写真集は前震、本震による被害の状況を中心に、全国からの支援や復旧、避難所の様子などのほか、号外紙面や2週間のドキュメント、小山薫堂氏の寄稿文なども収録。後世に残す永久保存版。

『熊本地震 あの時何が』

甚大な被害をもたらした熊本地震。さまざまな現場では何が起こり、人々はどう行動したのか。熊日記者が詳細に掘り起こした連載「熊本地震 あの時何が」から17編計158回の記事をまとめ、書籍化しました。行政や病院、百貨店、工場、コンビニ、メディア、ボランティア団体…。恐怖と混乱の中、苦境を乗り越えるため懸命に立ち向かった人々の闘いの記録を収録しています。

(KVOADが結んだ協定書)

災害時等における NPO 等のボランティア団体との 連携・協力に関する協定書

熊本県

くまもと災害ボランティア団体ネットワーク

特定非営利活動法人
全国災害ボランティア支援団体ネットワーク

災害時等におけるNPO等のボランティア団体との 連携・協力に関する協定書

熊本県（以下「甲」という。）とくまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KV
OAD）共同代表樋口 務及び水野 直樹（以下「乙」という。）、特定非営利活動法人
全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JV OAD）（以下「丙」という。）は、
災害時等における連携・協力に関し、次のとおり協定を締結する。

（目的）

第1条 本協定は、平時及び災害時において、甲、乙及び丙が相互に連携・協力するこ
とにより、NPO等のボランティア団体による活動が円滑かつ効果的に行われ、もっ
て、被災者の避難生活への支援と早期の生活再建及び被災地の復旧・復興に寄与する
ことを目的とする。

（対象とする災害）

第2条 この協定の対象とする災害は、災害対策基本法第2条第1項に規定する災害の
うち災害救助法が適用される大規模災害とする。ただし、これ以外の災害であっても、
甲、乙及び丙が協議のうえ対象とすることができる。

（平時の連携・協力）

第3条 甲、乙及び丙は、平時から、次に掲げる事項について相互に連携・協力を努め
るものとする。

- (1) 熊本県ボランティアセンターなど必要な者の参加を得て設置運営する連携会議の
定期的な開催
- (2) 県内におけるNPO等のボランティア団体の活動強化及びネットワークの強化
- (3) 災害時におけるボランティア全体と行政等の連携・協力のあり方に係る研究及び
合同訓練の実施
- (4) 行政、被災者支援に関わる団体及び県民の受援力向上のための啓発
- (5) その他目的達成のために必要な事項

（災害時の連携・協力）

第4条 甲、乙及び丙は、災害時において、発災後直ちに熊本県災害ボランティアセン
ターなど必要な者の参加を得て災害時連携会議を設置するとともに、次に掲げる事項
について相互に連携・協力を努めるものとする。

- (1) 速やかかつ能動的な被災者全体の状況把握、情報の集約及び発信
- (2) 自らの活動状況及び予定に関する情報の提供
- (3) 発災直後からの避難所等における被災者への支援
- (4) 被災者へのきめ細やかな義援物資等の配付
- (5) 一般ボランティアとNPO等のボランティア団体との総合調整
- (6) 復旧・復興期を通じて変化する被災者の生活再建上のニーズや課題への対応
- (7) その他目的達成のために必要な対応

- 2 甲は、ボランティア活動が円滑に実施されるよう環境整備に努めるものとする。
- 3 乙及び丙は、NPO等のボランティア団体による支援の重複や漏れの調整を行うと
ともに、行政及び被災者支援に関わる者に対し有する経験及びノウハウの提供に努め
るものとする。

（協議）

第5条 本協定の実施に関し必要な事項及び本協定に定めのない事項については、その
都度、甲、乙及び丙協議のうえ、定めるものとする。

（有効期間）

第6条 本協定の有効期間は、本協定の締結の日から起算して1年間とする。ただし、
有効期間満了の日の1月前までに甲、乙又は丙のいずれからでも、文書による終了の意
思表示がないときは、当該有効期間満了の日の翌日から起算して1年間延長するもの
とし、以後もまた同様とする。

本協定の成立を証するため、本協定書3通を作成し、甲、乙及び丙は、記名押印のう
え、各自その1通を保管するとともに、いつ発生するかわからない次の災害に備え、こ
の合意を後退させることなく永く引き継ぐものとする。

平成29年3月30日

甲 熊本県

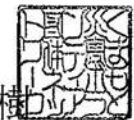
代表者 熊本県知事 蒲島 郁夫



乙 熊本市中央区南千反畑町3番7号

くまもと災害ボランティア団体ネットワーク

共同代表 樋口 務



共同代表 水野 直樹

丙 東京都千代田区大手町2-2-1

新大手町ビル267-B

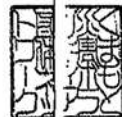
特定非営利活動法人

全国災害ボランティア支援団体ネットワーク

代表理事 栗田 暢



益城町 と くまもと災害ボランティア団体ネットワーク
との災害時における連携・協力に関する協定書



益 城 町

特定非営利活動法人

くまもと災害ボランティア団体ネットワーク

益城町とくまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）
との災害時における連携・協力に関する協定書

益城町（以下「甲」という。）と特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（以下「乙」という。）は、災害時等における連携・協力に関し、次のとおり協定を締結する。

（目的）

第1条 本協定は、平時から甲及び乙が、相互に連携・協力することにより、NPO等のボランティア団体による活動が円滑かつ効果的に行われ、もって、災害時は、被災者の避難生活への支援及び早期の生活再建並びに被災地の復旧・復興に寄与することを目的とする。

（対象とする災害）

第2条 この協定の対象とする災害は、甲の域内において発生した災害対策基本法第2条第1号に規定する災害のうち災害救助法が適用される大規模災害とする。ただし、これ以外の災害であっても、甲及び乙が協議のうえ対象とすることができる。

（平時の連携・協力）

第3条 甲及び乙は、平時から、次の各号に掲げる事項について相互に連携・協力に努めるものとする。

- （1） 甲の域内において活動する、NPO等のボランティア団体の活動強化及びネットワークの強化に関すること。
- （2） 災害時におけるボランティアと行政等の連携・協力のあり方に係る研修及び合同訓練の実施に関すること。
- （3） 行政、被災者支援に関わる団体及び住民の受援力向上のための啓発に関すること。
- （4） その他目的達成のために必要な事項

（災害時の連携・協力）

第4条 甲及び乙は、災害時において、発災後直ちに益城町社会福祉協議会等必要な者の参加を得て災害時の連携会議を設置するとともに、次の各号に掲げる事項について相互に連携・協力に努めるものとする。

- （1） 速やかかつ能動的な被災者全体の状況把握、情報の集約及び発信に関すること。
 - （2） 自らの活動状況及び予定に関する情報の提供に関すること。
 - （3） 発災直後からの避難所等における被災者への支援に関すること。
 - （4） 被災者への支援物資等の配布に関すること。
 - （5） 益城町社会福祉協議会が開設する災害ボランティアセンターの支援及び一般ボランティアとNPO等のボランティア団体との総合調整に関すること。
 - （6） 復旧・復興期を通じて変化する被災者の生活再建上のニーズや課題への対応に関すること。
 - （7） その他目的達成のために必要な対応に関すること。
- 2 甲は、ボランティア活動が円滑に実施されるよう環境整備に努めるものとする。
- 3 乙は、NPO等のボランティア団体による支援の重複や漏れの調整を行うとともに、行政及び被災者支援に関わる者に対し有する経験及びノウハウの提供に努めるものとする。

(協議)

第5条 本協定の実施に関し必要な事項及び本協定に定めのない事項については、その都度、甲及び乙協議のうえ、定めるものとする。

(有効期間)

第6条 本協定の有効期間は、平成32年(2020年)3月31日までとする。ただし、有効期間満了の日から1月前までに甲及び乙のいずれからも、文書による終了の意思表示がないときは、当該有効期間満了の日の翌日から起算して1年間延長するものとし、以後も同様とする。
2 今後発生しうる次の災害に備え、この合意を後退させることなく、永く引き継ぐよう努めるものとする。

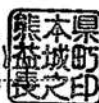
本協定の成立を証するため、本協定書2通を作成し、甲乙は、記名押印のうえ、各自その1通を保持する。

平成31年(2019年)3月20日

甲 住 所 熊本県上益城郡益城町大字宮園702番地

名 称 益城町

代表者 益城町長

西村 博 則 

乙 住 所 熊本市中央区南千反畑町3番7号

名 称 特定非営利活動法人
くまもと災害ボランティア団体ネットワーク

代表者 代表理事

樋口 務 

災害発生時における被災地支援等に関する協定書

社会福祉法人熊本県社会福祉協議会(以下「甲」という。)と生活協同組合くまもと(以下「乙」という。)、くまもと災害ボランティア団体ネットワーク(KVOAD、以下「丙」という。)とは、熊本県内において大規模な地震や風水害等による災害が発生した場合(以下「災害発生時」という。)における被災地の支援等について、次のとおり協定を締結する。

(目 的)

第1条 この協定は、災害発生時に甲と乙と丙が連携して、市町村社会福祉協議会(以下「市町村社協」という。)が設置する災害ボランティアセンター(以下「センター」という。)の迅速かつ効率的な運営を支援すること等により、ボランティアによる被災地支援活動が円滑かつ効果的に展開され、被災者の生活安定や被災地の一日も早い復旧・復興に寄与することを目的とする。

(対象とする災害)

第2条 この協定の対象とする災害は、災害対策基本法第2条第1項に規定する災害のうち、災害救助法が適用される大規模災害とする。

2 前項に規定する災害のほか、住民生活に甚大な支障が生じる災害で、被災地の市町村社協から甲に支援要請がある災害とする。

(協力要請)

第3条 甲は、市町村社協が設置するセンターにおいて、乙と丙の協力が必要であると認められるときは、乙と丙に対して協力を要請するものとする。

2 前項の規定による要請は、文書により行うものとする。ただし、文書をもって要請するいとまがないときは、口頭、電話等をもって要請したうえで、速やかに提出するものとする。

(協力・支援内容)

第4条 乙と丙は災害発生時において次の各号の協力を行い、甲はこれを支援する。

- (1) 市町村社協が設置するセンターであつて、紹介する被災者及び被災地等への被災地支援活動へのボランティアとしての参加協力
 - (2) 市町村社協が設置するセンターのボランティアスタッフとしての参加協力
 - (3) その他甲・乙・丙協議により必要とされた活動へのボランティアとしての参加協力
- 2 乙と丙は、災害発生時、市町村社協が設置するセンター等において、災害救援活動に必要な支援物資等の無償提供、無償貸与、有償提供、有償貸与の協力を行うものとする。

3 支援物資等の運搬は、原則として乙と丙または乙と丙が指定するものを行うものとする。

(費用の負担)

第5条 前条に係る費用については、前条第2項の有償提供及び有償貸与を除き、乙と丙の負担とする。

2 前条第2項の有償提供及び有償貸与にかかる費用については、提供及び貸与を受けた市町村社協の負担とする。

(連絡会議の設置)

第6条 甲と乙と丙は、本協定の災害発生時及び平時における円滑な運用並びに総合的な調整を図るため「連絡会議」を設置する。

2 前項の連絡会議は、原則として年に1回以上開催するものとする。ただし、必要があると認めるときは、随時開催することができる。

3 第1項の連絡会議は、甲が毎年度開催する「熊本県災害ボランティアセンター連絡会議」をもって充てることができるものとする。

(平時における活動)

第7条 甲と乙と丙は、平時において、次の各号の活動を行う。

(1) センター及び災害ボランティア活動など被災者支援に関する研修、セミナー、訓練等に関する情報の相互提供及び相互参加

(2) 前条に規定する連絡会議の開催及び連絡会議で合意した活動

(協議事項)

第8条 この協定に定めのない事項又は疑義の生じた事項については、その都度、甲と乙と丙協議の上、これを定めるものとする。

(有効期間)

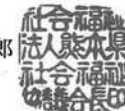
第9条 この協定の有効期間は、締結の日から当該年度末日までとし、甲と乙と丙いずれからも期間満了の一か月前までにこの協定を終了する旨の書面による申し出がない限り、同一内容を一年間継続するものとし、以後もまた同様とする。

この協定の締結を証するため、本書3通を作成し、甲と乙と丙押印のうえ、各自その1通を保有する。

2020年10月26日

甲 社会福祉法人 熊本県社会福祉協議会

会長 良 永 彌太郎



乙 生活協同組合くまもと

代表理事 理事長 嶋田 誠



丙 くまもと災害ボランティア団体ネットワーク

代表理事 樋口 務



監修

特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム（JPF）

執筆協力

株式会社熊本日日新聞社 小多 崇（第1章～第6章）

東洋大学 国際学部国際地域学科 松丸ゼミ 松丸 亮・木村航平（第7章）

編集協力・資料提供

特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）

特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）

株式会社熊本日日新聞社

写真提供

特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）

特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）

株式会社熊本日日新聞社

特定非営利活動法人ピースウィンズ・ジャパン（PWJ）

復興 Project 大津「カセスル熊本」

特定非営利活動法人岡山 NPO センター

編集主幹

特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム（JPF） 斎藤 真樹

【熊本発】実践で見えた災害支援 – 連携のポイント –

発行日 2023（令和5）年1月31日 初版第1刷発行

発行者 特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム

〔東京事務所〕〒102-0083 東京都千代田区麹町3-6-5 麹町GN安田ビル4F

TEL：03-6261-4750 FAX：03-6261-4753

<https://www.japanplatform.org/>

制 作 熊日出版（熊日サービス開発株式会社 出版部）

〒860-0827 熊本市中央区世安1-5-1

TEL：096-361-3274 FAX：096-361-3249

<https://www.kumanichi-sv.co.jp/books/>

装 丁 基信美佐子

印 刷 株式会社 城野印刷所

©Japan Platform 2023 Printed in Japan

ISBN978-4-908313-93-6 C3030

※くまモン：2011年3月の九州新幹線全線開業をきっかけに生まれた、熊本県PRキャラクター。肩書きは「熊本県営業部長」兼「熊本県しあわせ部長」

くまモンオフィシャルホームページ

<https://kumamon-official.jp/>



がんばるけん！

くまもとけん！

©2010熊本県くまモン#K34981